

# CADENAS GLOBALES DE VALOR

ELÓI MARTINS SENHORAS
LUIS EDUARDO REINA BERMÚDEZ
(organizadores)

EDITORA

2022

# CADENAS GLOBALES DE VALOR

# CADENAS GLOBALES DE VALOR

**ELÓI MARTINS SENHORAS**
**LUIS EDUARDO REINA BERMÚDEZ**
**(organizadores)**

BOA VISTA/RR
2022

**Editora IOLE**

Todos los derechos reservados.
La reproducción no autorizada de esta publicación, en todo o en parte, constituye una violación de los derechos de autor (Ley n. 9.610/1998) es un delito establecido por el artículo 184 del Código Penal brasileño.




EXPEDIENTE

Revisión
Elói Martins Senhoras
Maria Sharlyany Marques Ramos

Portada
Alokike Gael Chloe Hounkonnou
Elói Martins Senhoras

Diseño gráfico y diagramación
Elói Martins Senhoras
Rita de Cássia de Oliveira Ferreira

Consejo editorial
Abigail Pascoal dos Santos
Charles Pennaforte
Claudete de Castro Silva Vitte
Elói Martins Senhoras
Fabiano de Araújo Moreira
Julio Burdman
Marcos Antônio Fávaro Martins
Rozane Pereira Ignácio
Patrícia Nasser de Carvalho
Simone Rodrigues Batista Mendes
Vitor Stuart Gabriel de Pieri

DATOS INTERNACIONALES DEL CATÁLOGO EN PUBLICACIÓN (CIP)

Se16 SENHORAS, Elói Martins; BERMÚDEZ, Luis Eduardo Reina (organizadores).

Cadenas Globales de Valor. Boa Vista: Editora IOLE, 2022, 325 p.

Serie: Administración. Editor: Elói Martins Senhoras.

ISBN: 978-65-998355-0-6
https://doi.org/10.5281/zenodo.7010089

1 - Brasil. 2 - Cadenas Globales de Valor. 3 - Empresas. 4 - Logística.
I - Título. II - Senhoras, Elói Martins. III - Administración. IV - Serie

CDD–650

La veracidad de las informaciones, conceptos
y opiniones es responsabilidad exclusiva de los autores.



# EDITORIAL

La editorial IOLE tiene como objetivo dar a conocer la producción de obras intelectuales que tengan calidad y relevancia social, científica o didáctica en diferentes áreas del conocimiento y dirigidas a un amplio público de lectores con diferentes intereses.

Las publicaciones de la editorial IOLE están destinadas a aportar aportes al avance de la reflexión y la praxis en diferentes áreas del pensamiento y a la consolidación de una comunidad de autores comprometidos con la pluralidad del pensamiento y con una creciente institucionalización de los debates.

El contenido producido y publicado en este libro es responsabilidad exclusiva de los autores en términos de forma, corrección y confiabilidad, no representando el discurso oficial de la editorial IOLE, que es responsable exclusivamente de la edición, publicación y difusión del trabajo.

Concebido como un material de alta capilaridad para sus lectores potenciales, este libro de la editorial IOLE se publica en formato impreso y electrónico con el fin de propiciar la democratización del conocimiento a través del libre acceso y difusión de las obras.

*Prof. Dr. Elói Martins Senhoras*

(Redactor Jefe)

Copyright © Editora IOLE
2022

# ÍNDICE

INTRODUCCIÓN | 09

CAPÍTULO 1 |
Hacia una Nueva Agenda para la Estrategia de
Desarrollo Basada en la Inserción a las Cadenas Globales de Valor 13

CAPÍTULO 2 |
Cadeias Globais de Valor: Desafios Pós-Pandemia 47

CAPÍTULO 3 |
Trayectorias Nacionales en las Cadenas
Globales de Valor. Tensiones entre el Norte y el Sur Global 75

CAPÍTULO 4 |
Cadeias Globais de Valor e
Desenvolvimento Econômico na América Latina 105

CAPÍTULO 5 |
Oportunidad y Asociación para
Latinoamerica Frente a las Cadenas Globales de Valor 133

# ÍNDICE

CAPÍTULO 6 |
Las Cadenas Globales de
Valorización y el Momento Crítico de Sudamérica 163

CAPÍTULO 7 |
Perseguindo Editais: As *Startups* na
Perspectiva das Cadeias Globais de Valor 211

CAPÍTULO 8 |
La Participación de Empresas de Dispositivos Médicos
en las Cadenas Globales de Valor en Costa Rica (2020-2021) 249

CAPÍTULO 9 |
Cadeia Produtiva do Babaçu: Uma Análise Através
das Dimensões da Abordagem da Cadeia Global de Valor 289

SOBRE LOS AUTORES | 315

# INTRODUCCIÓN

# INTRODUCCIÓN

Las cadenas globales de valor representan un fenómeno contemporáneo de establecimiento de redes internacionales de producción integrada en el mundo, que muy rápidamente se consolidaron en el ámbito empresarial debido a la difusión de las revoluciones en la logística y las tecnologías de la información y la comunicación en las últimas cinco décadas, caracterizadas por un alto grado de fragmentación de los procesos productivos en diferentes países en detrimento de la búsqueda de menores costos y mayores ganancias de eficiencia a través de la tercerización en otros países.

La popularización del término cadenas globales de valor no ha sido casual en la academia ni en el mundo empresarial durante las últimas cinco décadas, sino que es sincrónico al despliegue del proceso de globalización a partir de los procesos paradiplomáticos de internacionalización empresarial, así como de las agendas diplomáticas de desregulación y liberalización de los Estados Nacionales que fueron funcionales para la movilidad del capital financiero y productivo.

A partir de esta temática, la propuesta implícita en este trabajo valora la pluralidad teórica y metodológica a través de un trabajo colectivo de investigadores de diversa procedencia -Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica y Portugal -, formaciones académicas y expertises, lo cual resultó en una rica oportunidad para el intercambio de ideas, así como para explorar el estado del arte y las fronteras del conocimiento sobre las cadenas globales de valor.

La estructura de este trabajo está compuesta por nueve capítulos que abordan un solo tema: las cadenas globales de valor, aunque con enfoques propios y bajo diferentes prismas analíticos.

De tal forma que podrán encontrar un enfoque exploratorio, descriptivo y explicativo convergente que se sustenta en los paradigmas de la multidisciplinariedad como también el abordaje teórico-metodológico del pluralismo, proporcionando así una fuerte capacidad dialógica entre los diferentes autores.

Fundamentados por una lógica teórica-deductiva, los objetos de investigación presentes en estos nueve capítulos se organizaron en tres ejes de convergencia y aglutinación, identificados por enfoques teóricos y de base empírica sobre las cadenas globales de valor que se manifestaron a través de: a) análisis sistémico de las relaciones internacionales; b) análisis regional sobre América Latina; y, c) análisis de casos de estudio.

Con base en los fructíferos resultados y discusiones presentados a lo largo de los capítulos, se concluye que este libro es recomendable para una gran cantidad de lectores potenciales. Esto por la manera en que fue escrito, a través de un lenguaje fluido y un enfoque didáctico que valora el poder de la comunicación la transmisión de nuevas informaciones y conocimientos, tanto para un público lego no acostumbrado a tecnicismos, como a un público especializado de académicos o profesionales interesados en las cadenas globales de valor.

¡Ótima lectura!

*Elói Martins Senhoras*

*Luis Eduardo Reina Bermúdez*

(organizadores)

# CAPÍTULO 1

*Hacia una Nueva Agenda para*
*la Estrategia de Desarrollo Basada en*
*la Inserción a las Cadenas Globales de Valor*

# HACIA UNA NUEVA AGENDA PARA LA ESTRATEGIA DE DESARROLLO BASADA EN LA INSERCIÓN A LAS CADENAS GLOBALES DE VALOR

*Manuel Facundo Trevignani*

El descrédito de las políticas del Consenso de Washington y las reformas neoliberales de los noventa dispararon una progresiva reorientación en las estrategias de desarrollo para los países que conforman el Sur Global. En este contexto, un renovado conjunto de conceptos fue ganando lugar e integrándose al proceso de transferencia de las políticas trasnacionales para el desarrollo, con énfasis en la escala subnacional. En este marco emerge el enfoque de Global Value Chains (GVC), posicionado respecto de otros conceptos como un instrumento considerado más integral y potente para analizar la nueva configuración productiva de finales del siglo pasado. En estas dos décadas transcurridas desde su aparición, el enfoque de GVC ha ganado una creciente influencia y utilización en los círculos académicos, al punto tal de haber sido incorporado por una diversidad de organismos internacionales (OI) desde los cuales se promueven discursos y prácticas de desarrollo, así como también se canalizan fuentes de financiamiento.

Ahora bien, ¿por qué importa conocer la trayectoria de un marco teórico como el enfoque de GVC? En primer lugar, porque el enfoque se ha transformado desde comienzos del nuevo siglo en una herramienta de gran relevancia y actualidad, no solo para el análisis de las redes económicas globales en base a las cuales funciona el sistema capitalista actual, sino también para la formulación de políticas de desarrollo. En segundo lugar, porque la perspectiva ha tenido una creciente, aunque no siempre homogénea, utilización por

parte de los OI. De este modo, comenzó a formar parte de las categorías que integran el repertorio de organismos, comprendiendo tanto aquellos ligados al diagnóstico y el asesoramiento (como los vinculados a Naciones Unidas); así como también aquellos que han operado como financiadores de las estrategias que en su momento fueron dominadas por el Consenso de Washington (como el BID y el Banco Mundial). En este orden de ideas, el enfoque de GVC ha obtenido una aceptación y generalidad inusual. Durante la primera década de este siglo, fue ganando notoriedad y relevancia entre los círculos académicos y en los OI relacionados con la temática general del desarrollo. Mientras que, para la segunda década, los principales aportes de GVC prácticamente han sido cooptados por todos los actores del sistema capitalista (gobiernos locales, empresas transnacionales, ONGs, organismos internacionales, círculos académicos), erigiéndose en el "nuevo" paradigma para el desarrollo de los países periféricos. En consecuencia, se ha ido conformando una comunidad a escala global que converge en esta nueva concepción respecto a la incorporación de los países periféricos a las cadenas globales de producción como estrategia para alcanzar el desarrollo.

En este sentido, el trabajo analiza el enfoque de GVC en forma crítica, donde la actual configuración de la geografía económica global presenta un vertiginoso cambio desde la aparición del concepto a comienzos de siglo. El propio enfoque de GVC está siendo interpelado en un contexto de tensiones geopolíticas y geoeconómicas, donde los encadenamientos productivos globales evidencian límites y cobran fuerza procesos de desglobalización, regionalizaciones, nacionalizaciones y estatizaciones.

En el marco de la profundización de este escenario, luego de esta introducción, la investigación se estructura de la siguiente manera. En primer lugar, se propone reflexionar acerca de las consecuencias que el nuevo modelo de desarrollo basado en la inserción a las

cadenas globales de valor tiene para los actores y espacios periféricos. Poniendo el énfasis en la región latinoamericana, se intenta tazar una comparación con la región dinámica del Este asiático. Mientras que, en segundo lugar, a través de algunos indicadores se indaga en el mapa geoeconómico y geopolítico actual que interpela al propio concepto de GVC en términos de su pertinencia para explicar el nuevo escenario productivo global. Por último, el trabajo cierra con algunas reflexiones tendientes a pensar acerca de estas nuevas ideas acerca del desarrollo nacidas en los países anglosajones que "viajan" acríticamente a las regiones periféricas.

## LA ESTRATEGIA DE DESARROLLO DE GVC Y LA EXPERIENCIA ASIÁTICA

Algunos estudios plantean que, desde los años 90 en adelante, ningún país periférico ha podido lograr una movilidad ascendente en la jerarquía de riquezas global (HAUGE, 2020). A partir de un breve repaso histórico, se puede advertir que los últimos países que han logrado salir de posicionamientos periféricos lo han hecho durante las décadas del 70/80 (ARRIGHI; DRANGEL, 1986; BABONES, 2005; KARATASLI, 2016). No obstante, si bien su desarrollo se encontró asociado a la vinculación a las cadenas globales de producción, este no quedó librado únicamente a la interacción de firmas privadas. En dichos procesos, el Estado nacional jugó un rol relevante para determinar la forma de participación de las empresas locales en dichos encadenamientos. En este sentido, resulta sugestiva la continua omisión de enfoques estado-céntricos del desarrollo en la literatura de GVC, que permitan repensar la problemática de forma general. La reconsideración del rol del Estado dentro del enfoque de GVC ha presentado ciertas

limitaciones para otorgarle relevancia en la dinamización de los procesos de transformación estructural de las distintas economías nacionales.

En el último lustro emergieron algunos trabajos que han profundizado en estos temas y que brindan herramientas para avanzar en líneas de investigación alternativas a las propuestas por el enfoque de GVC, sobre las estrategias de desarrollo asociadas a la inserción en cadenas globales de producción. Diversos trabajos, como los de Andreoni (2019), Behuria (2019), Hauge (2020), Horner (2017) y Lauridsen (2018), han procurado establecer un diálogo entre los enfoques de cadenas centrados en la firma y aquellos estudios estado-céntricos sobre el desarrollo. Estos autores rescatan que, aún en la economía capitalista contemporánea, en donde pareciera que la acumulación tiene lugar en un mundo sin fronteras a través de redes productivas globales, los Estados nacionales continúan siendo relevantes para propiciar procesos que viabilicen la salida de posicionamientos periféricos.

Del marco teórico de GVC se infiere que la inserción en los encadenamientos productivos puede incentivar el *upgrading* de las firmas de un determinado país, con el objeto de mejorar la eficiencia productiva o la calidad de los productos, e inclusive contribuir a realizar productos más sofisticados. No obstante, tal como se deriva de sus propios estudios, difícilmente pueda habilitar procesos de *upgrading* de tipo funcional (GEREFFI, 2019; LEE; GEREFFI, 2015), que permitan desarrollar y articular distintos sectores de la estructura productiva de los países periféricos para escapar a sus características de heterogeneidad y especialización propias. En este sentido, si bien el enfoque de GVC expone una estrategia de salida de esos posicionamientos periféricos asociada a una industrialización traccionada por la inserción a las cadenas globales, dicha estrategia representa solo una puerta de entrada a un proceso desarrollista que, para tener dinamismo y sostenibilidad, requiere

llevar adelante otro tipo de cualificaciones que no son sencillas de lograr.

La inserción a los encadenamientos productivos por parte de los países periféricos, generalmente se produce a partir de que las grandes empresas transnacionales (ETs) que comandan las cadenas consideran atractiva su dotación de mano de obra o de recursos naturales (HUMPHREY, 2004). Así, la inserción de las firmas de estos países en las cadenas globales queda asociada a una industrialización que presenta limitaciones para habilitar un proceso de transformación estructural que viabilice el desarrollo. Esta estrategia de desarrollo no pareciera impulsar el desenvolvimiento de un sector industrial complejo y dinámico que, sobre la base de prácticas innovativas, contribuya a generar eslabonamientos intersectoriales que permitan avanzar hacia la homogeneización y diversificación de la estructura productiva. En detrimento, al sustentarse en el aprovechamiento de las ventajas comparativas espurias de los distintos espacios periféricos, se incentiva el desenvolvimiento de sectores de actividad industrial que muchas veces funcionan como enclaves que no presentan mayores articulaciones con el resto de la economía (HEIDRICH; WILLIAMS, 2011). Inclusive, la inserción en las redes globales de producción, en ocasiones también contribuye al desmantelamiento de eslabonamientos productivos previamente existentes en los espacios nacionales, lo que deteriora la dinámica socioeconómica de los países periféricos (DALLE *et al.*, 2013; KOSACOFF; LÓPEZ, 2008; SANTARCÁNGELO *et al.*, 2017), dando lugar a un crecimiento empobrecedor.

A pesar de estas consideraciones, y retomado las experiencias exitosas de desarrollo a partir de la inserción en cadenas, la dinámica histórica de un cúmulo de países del Este asiático permite introducir elementos para reflexionar acerca la incorporación a las cadenas como vía conducente del desarrollo,

poniendo de manifiesto la estratégica intervención estatal (HAUGE, 2020).

En el marco de estas economías crecientemente estructuradas a través de encadenamientos productivos, destacan las experiencias de Corea del Sur y Taiwán, que iniciaron una transformación estructural mediante una industrialización temprana en la década de 1960. Estos casos formaron parte de una expansión regional del sistema de subcontratación multiestratificado de empresas japonesas -conocido como *flying geese* (AKAMATSU, 1962) -, aunque también de la propagación de empresas norteamericanas (ARRIGHI, 1999; MILBERG *et al.*, 2014) que, en procura de bajar los costos de producción y mantener su tasa de ganancia, deslocalizaron y tercerizaron distintas partes de sus actividades productivas intensivas en mano de obra. Inicialmente, estos países ofrecían una fuerza de trabajo disciplinada y barata en términos internacionales que permitían llevar adelante redituablemente distintas etapas de producción. Las primeras actividades industriales en las que se involucraron estos países asiáticos no presentaban mayores niveles de sofisticación tecnológica ni requerían personal altamente calificado para su ejecución. No obstante, hacia 1980 fueron desarrollando actividades que demandaban mayores niveles de conocimiento, habilidades y tecnología (GEREFFI, 1996; 1999).

En este escenario de progresiva cualificación, la política industrial implementada por los Estados desarrollistas de estos países ocupó un lugar relevante. La intervención estatal, lejos de habilitar solamente procesos de liberalización del comercio y de los flujos de capital, procuró avanzar en procesos de transformación estructural a través del diseño y despliegue de medidas proteccionistas, orientadas a estimular el desenvolvimiento de un sector industrial complejo y dinámico (FERNÁNDEZ, 2017) que progresivamente permitió a estos países lograr procesos sustantivos de *upgrading* dentro de las cadenas de producción globales y

regionales. A modo de ejemplo, entre las medidas de política más desatacadas puede mencionarse: a) el direccionamiento del crédito a la actividad industrial a través de la banca pública y/o mediante el uso de la banca comercial privada; b) el condicionamiento al ingreso de la inversión extranjera directa de las ETs, que, además de implicar su restricción de acceso a ciertos sectores de actividad, estimulaba vínculos de asociación con el capital local –público y/o privado– con el objetivo de habilitar la transferencia de tecnología a las empresas nacionales; c) el control de la participación de componentes locales en las exportaciones; d) la restricción a las importaciones, tanto a través de barreras arancelarias como no arancelarias, para poder avanzar domésticamente en la producción de los distintos componentes de los bienes industriales exportables; y e) los subsidios a las exportaciones (AMSDEN, 2001; CHANG, 2004; EVANS, 1995; WADE, 1990).

Lo dicho no hace más que afirmar que, en los casos exitosos de desarrollo por asociación a las cadenas globales de producción, el Estado jugó un rol más allá de mero facilitador que la literatura de GVC quiere imponerle. No sólo ha habilitado el libre movimiento de bienes y capitales, estimulado un buen clima de negocios, sino que también ha intervenido direccionando el desarrollo privado de la actividad manufacturera asociada a una producción crecientemente globalizada, pasando a ocupar roles de regulador, productor e incluso comprador (HORNER, 2017). A través de los distintos tipos de roles y políticas implementadas, los Estados han sido clave en los procesos de desarrollo de estos países, posibilitando su movilidad ascendente.

A su vez, reparando brevemente en el caso de China, su crecimiento en el marco de este dinamismo de la región asiática operó al inicio como una continuidad del *flying geese* regional (KASAHARA, 2013; KWAN, 2002). Desde los años 80, China comenzó a habilitar emprendimientos de capital privado local

orientados a la exportación, y abriendo las puertas al ingreso de capital extranjero a su territorio. Tanto las empresas locales chinas orientadas a la exportación, como las ETs extranjeras –muchas de ellas de la propia región– que estaban al frente de cadenas productivas globales, explotaron la ventaja comparativa de la economía china: abundante y relativamente calificada mano de obra. En este escenario tuvieron un marcado crecimiento actividades manufactureras trabajo-intensivas, como ser: textiles, zapatos, juguetes, y electrodomésticos sencillos, que formaban parte de cadenas globales de producción (DEFRAINGE, 2014; YUE; EVENETT, 2010).

El ingreso del capital extranjero a China, a semejanza de lo que sucedió previamente en el territorio de sus vecinos regionales, no se presentó de manera irrestricta y libre de condicionamientos (KWAN, 2002). Ciertas industrias consideradas estratégicas en términos económicos y políticos –como telecomunicaciones, energía, transporte y banca– se mantuvieron ajenas a la penetración del capital foráneo, estimulando los denominados "campeones nacionales" –muchos de los cuales eran empresas de propiedad estatal– con el objetivo que devengan en firmas líderes de cadenas globales, en el marco de la estrategia de *China Go Global* (MINISTRY FOR FOREIGN TRADE AND ECONOMIC COOPERATION, 2000). Por otro lado, también se ha forzado el establecimiento de *joint ventures* entre empresas locales y extranjeras con el objeto de adquirir conocimientos tecnológicos y de gestión; se han establecido pautas al ingreso del capital foráneo que involucran directamente la transferencia de tecnología o la sustitución progresiva de importaciones por producción local, por mencionar algunas de las medidas más relevantes en relación al condicionamiento de la inversión extranjera, que también apuntan a mejorar la competitividad de las empresas locales (DEFRAINGE, 2014; GABUSI, 2016).

La creciente participación de empresas chinas en encadenamientos asociados a industrias intensivas en capital y tecnología -como por ejemplo la industria química, la siderúrgica, la fabricación de equipos electrónicos y de comunicación (YUE; EVENETT, 2010) -, así como la progresiva sustitución de bienes intermedios importados por producción doméstica (DUAN *et al.*, 2018), sin desconocer la relevancia de las capacidades desplegadas por las distintas firmas locales para articularse cualificadamente en las cadenas de producción (YEUNG, 2014), pareciera dar cuenta de cierto éxito de la política industrial del Estado chino. Todo ello confluye en la realización del programa "Fabricado en China 2025", que apunta a convertir al gigante asiático en un líder en manufactura de avanzada en diez sectores estratégicos (US CHAMBER OF COMMERCE, 2017).

De acuerdo a lo dicho, la estrategia de este país en la actualidad -así como las implementadas por los países del Este asiático que han logrado salir de posicionamientos periféricos-, interpela a poner en el centro de la agenda del desarrollo la importancia de la intervención estatal a través de la política industrial. Esta resulta una herramienta estratégica para avanzar en un desenvolvimiento manufacturero que permita una transformación estructural de los países de la periferia en un escenario de fragmentación de la producción global.

Ahora bien, la experiencia de los países dinámicos asiáticos analizada traccionó al resto de la periferia en un proceso de convergencia con los países centrales desde los años 70, algo novedoso en la historia capitalista (FERNÁNDEZ *et al.*, 2014). Mediante el análisis de algunos indicadores, se observa que la tasa de crecimiento del PBI, de los flujos de intercambio comercial y de la inversión han estado por encima de los países centrales (NAYYAR, 2013), así como también dan cuenta de los mayores vínculos Sur-Sur en términos de comercio e inversión respecto a las

relaciones Norte-Sur que primaba en anteriores décadas (UNCTAD, 2015).

Estos datos evidencian la innegable existencia de la fragmentación de la producción a escala global. Por lo tanto, la cuestión no radica en negar esta reconfiguración de los procesos productivos, sino en dilucidar la manera de incorporarse a ellos de una forma no subordinada. En este sentido, la convergencia mostrada se basa fundamentalmente en el dinamismo de la región asiática, lo cual a su vez expone las profundas divergencias con el resto de los países periféricos. De acuerdo a ello, con excepción a los países dinámicos asiáticos, el resto de los Estados periféricos no ha logrado intervenciones en las cadenas que estén enmarcadas dentro de una estrategia de transformación estructural que viabilice la salida de sus posicionamientos subordinados. En contraposición, las intervenciones estatales se podrían considerar limitadas a impulsar las políticas industriales propuestas por la literatura de GVC, que insisten en una especialización vertical sobre la base de las ventajas comparativas existentes, privilegiando a unas pocas empresas relativamente avanzadas vinculadas a las cadenas, pero prácticamente desvinculadas del resto de las empresas que operan en la economía nacional. De este modo, la implicación estatal poco contribuye a la diversificación y homogeneización de las estructuras productivas domésticas y, por ende, a la cualificación de las condiciones de reproducción social de la población.

En virtud de lo dicho, se advierte la brecha existente entre el modelo de desarrollo basado en la inserción a las cadenas globales de valor con la evidencia empírica a más de dos décadas del surgimiento del enfoque de GVC en tanto marco teórico, lo cual da cuenta de sus límites para reconocer que las cadenas globales de valor se construyen sobre una estructura asimétrica y desigual del sistema capitalista. Las consecuencias de dichas contradicciones demandan reflexionar acerca del desarrollo de la periferia desde dos

dimensiones distintas: el entramado de actores y la configuración espacial.

En relación a los actores de los países periféricos, se observa una dinámica permanente de concentración y control de las funciones estratégicas de las cadenas globales de valor por parte de las grandes empresas transnacionales. Esto implica una restricción estructural de los actores subordinados que desarrollan los eslabones productivos de menor generación de valor, así como también una amenaza para muchos de los actores vinculados a estas funciones pero que no pueden ser disciplinados o seleccionados dentro de las estrategias y estándares de los actores a nivel macro (DOLAN; HUMPHREY, 2000; GIBBON, 2001; DOLAN; TEWARI, 2001; NOLAN, 2003; BAIR, 2008; BAIN, 2010). En este caso, es relevante el desarrollo de una agenda de investigación y acción para los actores subordinados y excluidos de tales cadenas. De este modo es que se podrá explorar las formas de revertir la debilidad de su acoplamiento a la dinámica estructural de las concentraciones en manos de los actores más poderosos, así como asociar su desarrollo a un ámbito más abarcador en el que participan actores institucionales y económicos.

Por otra parte, respecto a la perspectiva espacial, el control concentrado de funciones estratégicas de las cadenas de valor se ha desarrollado junto con una jerarquía altamente rígida, producida por el proceso de acumulación desigual que divide al Norte del Sur (SOMEL, 2003). El poder entendido como "capacidad de imponer" se basa en una lógica espacial dominada por la reproducción de la estructura desigual descripta en los orígenes teóricos críticos del enfoque de GVC en el marco de la teoría del sistema-mundo (TREVIGNANI; FERNÁNDEZ, 2017). Es en este contexto en que hay que analizar los procesos de desindustrialización de los países centrales y la industrialización de la periferia, tal como observa Arrighi: *"la industrialización de la semiperiferia y la periferia ha*

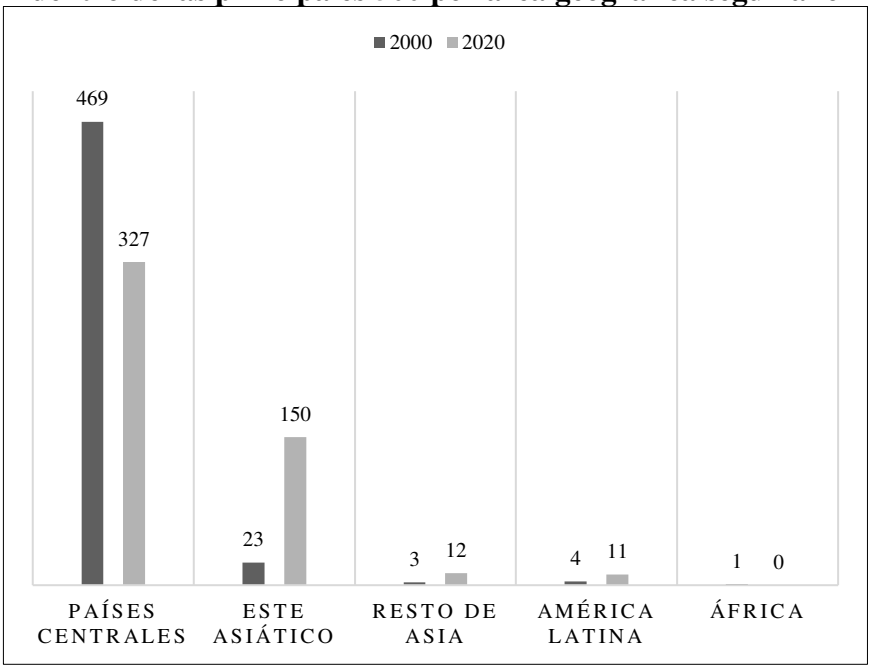
*sido en última instancia un canal, no de subversión, sino de reproducción de la jerarquía de la economía-mundo"* (ARRIGHI *et al.*, 2003, p. 56). En este sentido, las experiencias del Este asiático han sido las únicas excepciones. En consecuencia, la industrialización de los países periféricos es el resultado de la deslocalización de procesos productivos que no están orientados a transformar, sino que son funcionales a una lógica general de acumulación en la cual los actores que controlan las funciones más dinámicas de las cadenas de valor permanecen en los países centrales.

## HACIA UNA RECONFIGURACIÓN PRODUCTIVA GLOBAL

Esta dinámica divergente en términos de actores y espacios periféricos puede analizarse a partir de algunos indicadores que dan cuenta de un novedoso mapa. En primer lugar, el análisis respecto al origen de las principales ETs líderes a nivel global puede ayudar a pensar sobre ello. La existencia de cadenas de valor controladas por las ETs son dos características que confluyen en la estructura de producción actual, con lo cual indagar sobre las cadenas implica indefectiblemente analizar también quienes las dirigen. Las ETs desarrollan las distintas actividades de una cadena de producción deslocalizadamente y representan los agentes capitalistas dinamizadores de la acumulación. Ahora bien, de esa deslocalización y externalización de la producción no forman parte las actividades consideradas centrales, las cuales quedan bajo su órbita de control en el lugar de origen o ubicación de su sede principal (FERNÁNDEZ *et al.*, 2014). En función de ello, el análisis de su radicación resulta útil como indicador indirecto de la estructura jerárquica del sistema mundial (DOSSO *et al.*, 2017). El

mantenimiento de la localización de esas empresas globales y sus funciones en los países centrales refleja, a nivel agregado, la estructura asimétrica sobre la que se reproduce el capitalismo. Así, a pesar de que en la actualidad el 65% de las 500 principales corporaciones a nivel global pertenecen a EEUU, Europa occidental, Japón, y los países de la Mancomunidad de Naciones, tal como se deriva del Gráfico 1, el crecimiento observado en los países dinámicos de la región asiática (excluyendo a Japón) en las últimas dos décadas ha sido sorprendente. Allí se compara diversas regiones periféricas en el posicionamiento de sus empresas en términos relativos con los países centrales mencionados.

**Gráfico 1 - Cantidad de empresas transnacionales dentro de las principales 500 por área geográfica según año**



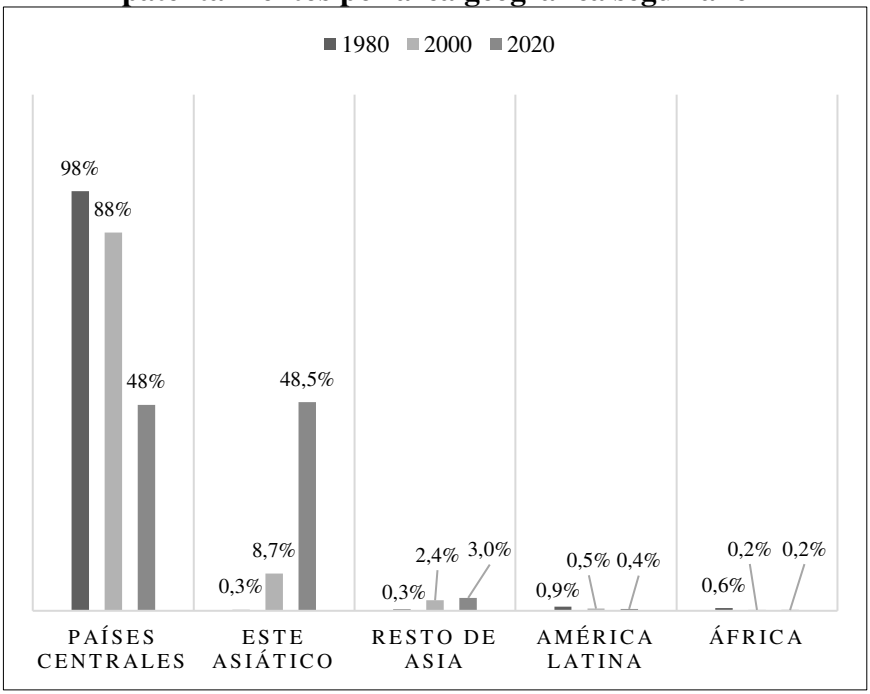

Fuente: Elaboración propia. Basada en: FORTUNE GLOBAL 500.

Por otra parte, esto se ve reforzado si se analizan los centros generadores de innovación tecnológica líderes a nivel mundial, donde se concentran mayormente las actividades más dinámicas y se capta la mayor porción de valor en las cadenas. Este tipo de actividades, ubicadas en los extremos de los encadenamientos productivos, se denominan indistintamente como activos intangibles o basados en el conocimiento y han tenido un formidable crecimiento al punto tal de superar el valor de los activos tangibles (OMPI, 2017). De este modo, al comienzo de la cadena se encuentran los eslabonamientos asociados a I+D, marca, diseño o propiedad intelectual; mientras que al final de la misma se ubican aquellas actividades asociadas al marketing, el mantenimiento y los servicios postventa. En este sentido, la cantidad de solicitudes de patentes es un importante indicador utilizado para analizar el proceso de innovación en la producción, dado que representa dos aspectos clave del proceso de acumulación y reproducción del capital, como el acceso y el control de la información (NAGAOKA *et al.*, 2010). A este respecto, el análisis de los países que concentran los mayores requerimientos de patentes también permite dar cuenta de la pérdida de relevancia de los países centrales frente a la región asiática. Tal como se analiza en el Gráfico 2, la región asiática ha logrado un extraordinario proceso de convergencia con los países centrales en las últimas décadas, al punto tal de equiparar su número de solicitud de patentes en la actualidad. En contrapartida, puede verse la escasa relevancia del resto de los países periféricos a lo largo de todo el período, lo cual da cuenta de su exiguo predominio en lo que hace al desarrollo de conocimiento y tecnología a nivel mundial, actividades que generan importante valor agregado y beneficios dentro de la cadena.

En este marco, la literatura de GVC no ha prestado la debida atención al rol que las grandes ETs cumplen en un mundo de fragmentación productiva. Su marco teórico las ubica como "socios en el desarrollo" de las firmas locales de los países periféricos que

buscan el *upgrading*. No obstante, hay un vínculo no del todo problematizado en la literatura de GVC respecto a la relación entre las ETs y los activos intangibles en las cadenas globales de valor.

**Gráfico 2 - Porcentaje de solicitudes de patentamientos por área geográfica según año**




Fuente: Elaboración propia. Basada en: OMPI.

Según Serfati y Sauviat (2019), este control de los activos intangibles por parte de las ETs tiene consecuencias en dos lógicas interpretativas. Por un lado, una lógica productiva, a partir del liderazgo que ejercen en las cadenas productivas las ETs consolidan su posición monopólica (DURAND; MILBERG, 2020), e

incrementan la captura de valor que deriva de las actividades ubicadas en ambos extremos de ella, esto es, los activos intangibles. Y, por otro lado, una lógica financiera, en donde esos mismos activos intangibles incrementan su propia valorización financiera en los mercados de capitales, multiplicando las rentas, con lo cual las estrategias de las ETs se vuelven dependientes de las finanzas.

Esta última problemática asociada a los procesos de financiarización de los encadenamientos productivos ha sido frecuentemente subestimada en los estudios de GVC. Por lo tanto, la emergencia de esta nueva dimensión para estudiar la relación entre la producción y las finanzas en la actual coyuntura presenta la novedad de que ambos procesos se dan en paralelo, en detrimento de la mirada convencional en cuanto a que la lógica financiera está desplazando a las lógicas productivas. En este sentido, puede considerarse a las ETs como "grupos financieros con actividades industriales" (SERFATI; SAUVIAT, 2019, p. 14) que están impregnados por ambos tipos de lógicas. Al no existir la disyuntiva entre inversiones productivas o financieras, esta explicación alternativa da cuenta de un continuo circuito en donde ambos tipos de capital - el productivo y el financeiro - se valorizan independientemente y de manera simultánea.

Esta mirada alternativa tiene una profunda implicancia a la hora de entender los procesos productivos actuales, ya que el centramiento que las ETs tienen en los eslabonamientos ubicados en los extremos de la curva de la sonrisa no es solamente algo ocasionado por los cambios globales, sino algo motivado también por la búsqueda de multiplicar las rentas mediante estas mismas actividades. En este sentido,

> …ni las economías de escala ni las barreras de entrada son características 'naturales' de los mercados. Se basan, en gran medida, en el despliegue de las

> cadenas productivas como un espacio estratégico y de valorización, en el cual las relaciones de poder entre los actores son críticas en la construcción y, más importante, el mantenimiento de esas características 'naturales' a fin de capturar rentas (SERFATI; SAUVIAT, 2019, p. 15).

De acuerdo a los datos presentados, actualmente el mundo se encuentra ante un proceso vertiginoso de reconfiguración del mapa geoeconómico y geopolítico global desde comienzos de siglo. En este sentido, la configuración productiva global de finales de los 90 que el enfoque explicó en sus orígenes es diferente a la actual, donde en apenas dos décadas la región asiática comenzó a disputar el centro dinámico de acumulación a los países centrales. Por otra parte, a este proceso se suma la desconfiguración de las cadenas globales de valor (BERGLÖF, 2020) desde la crisis financiera de 2008-2009, profundizado con la crisis pandémica de 2020, y el consecuente auge de las estrategias centradas en la escala nacional y regional (MAAS, 2021).

En este escenario, la reemergencia de la región asiática no solo es un parámetro de comparación con el resto de la periferia global, obligando a reconsiderar incluso el propio concepto de centros y periferias, sino que replantea el mapa global. Es decir, el proceso asiático no solo interpela las propias bases teóricas del enfoque de GVC, sino que también visualiza una nueva configuración que impondrá complejos desafíos a futuro en relación a la continuidad del proceso de institucionalización del enfoque.

Esto indudablemente marcará tensiones en la manera en que la narrativa de GVC se adaptará a este escenario novedoso, en donde las instancias supranacionales asiáticas imponen un desafío a las occidentales. En este sentido, irrumpen dos procesos bidireccionales. Por un lado, el reordenamiento del mapa productivo global luego de

la década de 1970, donde el concepto de cadenas globales de valor es partícipe central de ese proceso de transformación. Por otro lado, el emergente actual de ese reordenamiento espacial global produce una reconfiguración que interpela al propio enfoque de GVC en su potencialidad y pertinencia para explicar el escenario actual.

Es decir, el enfoque de GVC ha sido relevante a la hora de explicar la configuración productiva de finales del siglo XX, donde la conformación de cadenas globales contribuyó esencialmente a ese proceso. Ahora bien, los datos presentados anteriormente invitan a reflexionar sobre la potencialidad explicativa del enfoque de GVC, dado que en la actualidad está siendo utilizado con otras lógicas por países que han tomado una envergadura excepcional, como la región asiática.

El caso de los países dinámicos del Este asiático en general, y de China en particular, resulta clave, ya que si bien todo su proceso industrializador se ha visto sustentado sobre la base de la deslocalización productiva asiática y americana, actualmente su proyecto geopolítico y geoeconómico basado en cadenas adquiere un nuevo sentido. Actualmente, China desarrolla un triple juego en el escenario productivo: a) a nivel global está produciendo una acentuada integración con regiones periféricas como América Latina y África (SUM, 2019; SHUNLI, 2018; DUSSEL, 2014; WANG, 2014); b) a nivel regional, continúa con el proceso histórico de integración denominado *flying geese*, esto es, lo que anteriormente Japón y Corea del Sur hicieron en términos de deslocalización productiva con China, ahora este último lo realiza en países como Vietnam (PASIERBIAK, 2019; YUZHU, 2011; KASAHARA, 2013); y c) a nivel local, comenzó la construcción de cadenas productivas domésticas, habilitado por su enorme escala (STATE COUNCIL OF CHINA, 2015; KEE; TANG, 2016; US CHAMBER OF COMMERCE, 2017). Todo ello se encuentra direccionado por un Estado con capacidades autónomas que controla el capital

financiero, de manera que no atente contra el proceso productivo. De este modo, tanto la demanda doméstica como la integración regional comienzan a tener un rol que el enfoque de GVC no advierte en su marco teórico.

Es este contexto, este nuevo proceso no obstruye la deslocalización productiva, la división del trabajo o los flujos comerciales, pero sí se encuentra reordenado sobre una diversidad de elementos novedosos que obligan a pensar el propio enfoque de GVC, y sobre todo su vinculación con el desarrollo. En este sentido, China ha resultado ser un gran difusor de la narrativa de GVC, pero sobre la base de un componente geopolítico que el enfoque no tiene en cuenta en su marco conceptual. Es el Estado chino quien controla las principales empresas, ramas de actividad, sistema financiero y tecnología, pero potenciando la acumulación de mercado.

En el actual escenario, resulta necesario escapar al análisis simplista de la descomposición productiva únicamente en términos de especialización vertical, en donde cada actor determina en cuál eslabón de una determinada cadena se incorpora, sin considerar que los Estados bajo los cuales dichas cadenas de conforman estarán ausentes de las decisiones. En este sentido, la experiencia asiática pone de manifiesto, por un lado, que los encadenamientos productivos tienden a regionalizarse más que globalizarse; y por otro, que la presencia de Estados que direccionen el proceso de desarrollo no es incompatible con la formación y el control de esos encadenamientos. En virtud de estas ideas, el enfoque de GVC fue importante para analizar la configuración productiva en el inicio del presente siglo, pero los cambios que están produciéndose a escala global demandan repensar sus principales postulados para evitar que se convierta en un concepto zombi al momento de explicar los fenómenos empíricos (BECK, 2000).

## REFLEXIONES FINALES

Con su aparición a comienzos del presente siglo, el enfoque de GVC ha contribuido a promover una literatura que advierte procesos novedosos del sistema capitalista, explicando su funcionamiento y organización. La aceptación de sus propuestas teóricas ha sido generalizada, impregnando sus aportes en el campo académico, en la agenda de los organismos internacionales y en las políticas públicas de los países periféricos.

En este marco, el objetivo de esta investigación no se enfoca en cuestionar el argumento de la incorporación a los encadenamientos productivos globales en un mundo donde la interdependencia económica es innegable. Por el contrario, procura repensar críticamente los fundamentos teóricos sobre los que se basa el marco teórico de GVC, para reflexionar sobre las modalidades de incorporación de la periferia en general y de América Latina en particular, en una configuración productiva en proceso de transición a partir de la emergencia asiática. En virtud de ello, para comprender el mapa cambiante actual, que se verá profundizado en la próxima década, y recuperar los debates sobre el posicionamiento de nuestra región y su vinculación con la región asiática, esta investigación procura aportar a la comprensión de este nuevo paradigma de desarrollo basado en la incorporación a las cadenas globales de valor.

El enfoque de GVC abona a una lógica en la cual todos pueden y deben incorporarse a los encadenamientos productivos a partir de una narrativa no conflictual, en la cual la dinámica de mercado es la que domina y se impone como estructuradora de todo el abanico de vinculaciones. Atentos a esta plataforma desde la cual se basa su marco conceptual, el dilema consiste en dilucidar las implicancias de esa lógica para los actores de los países periféricos.

La cuestión fundamental, entonces, pasa por reconocer que las formas de funcionamiento del mercado, y por lo tanto, la forma en que se estructuran los encadenamientos productivos globales, conlleva para la mayor parte de los actores que se incorporan a ellos una inviabilidad de controlar, generar y distribuir actividades de mayor valor agregado. En consecuencia, en forma agregada, limitan estructuralmente la autonomía de las sociedades en las cuales se insertan. Por lo tanto, el esquema de relaciones interempresariales que desafía a dichos actores subordinados a acoplarse en las variadas modalidades de gobernanza de las cadenas a través de las distintas formas de *upgrading*, no necesariamente opera bajo un criterio de integración donde todos ganan.

Las redes políticas transnacionales se han convertido en una herramienta estratégica para la consolidación de una estructura que muestra beneficios crecientes para las empresas líderes de las cadenas, eminentemente las transnacionales, que manejan las porciones más dinámicas y valiosas de las cadenas globales, mientras que aseguran a los subordinados una integración selectiva en las cadenas productivas. En este sentido, el enfoque de GVC puede ser entendido como un nuevo ejemplo de "concepto cooptado". Es decir, un concepto que emerge con características heterodoxas, desafiando el paradigma neoliberal dominante pero que, luego de cobrar notoriedad, "*se ve fragmentado para abarcar un amplio espectro de puntos de vista que desembocan en su disolución, emergiendo una visión hegemónica*" (FRIDELL; WALKER, 2019, p. 13). En consecuencia, GVC finalmente se ha integrado a un relato estandarizado que oculta las estructuras explotadoras y subordinadas de la reproducción global, destacando la forma consensuada de incorporación en estrategias donde todos ganan. De este modo, puede considerarse a GVC como un "producto" del conocimiento experto, promovido por las organizaciones internacionales ligadas al desarrollo como parte de

una amplia "fantasía desarrollista" alrededor de una globalización armoniosa (PEET, 2018; FRIDELL; WALKER, 2019).

El escenario actual advierte una colisión entre los planteos del enfoque de GVC y los procesos empíricos. Desde la crisis capitalista de 2008/2009, existe un proceso de desmantelamiento de las cadenas globales de valor que obliga a repensar su propuesta de integración "solitaria" a los encadenamientos productivos. A su vez, se advierten tendencias de reposicionamiento de los Estados, procesos de reindustrialización en los países centrales, revalorización de los mercados nacionales y de la integración regional. Es en este marco en que deben ser entendidos los registros del "*America First*" del gobierno anterior de EEUU, pero que en la actualidad parece tener continuidad según se deriva de un reciente informe oficial que procura desarmar varios encadenamientos productivos globales a partir de "*fortalecer las cadenas de abastecimiento estadounidenses para promover la seguridad económica, la seguridad nacional y los trabajos bien pagos y sindicalizados, aquí en casa*" (THE WHITE HOUSE, 2021, p. 4). Mientras que algo similar tiene lugar en China, que se encuentra priorizando cada vez más su mercado interno, y anunció el proyecto "Fabricado en China 2025" que prevé la construcción de diez cadenas domésticas en sectores de tecnología de avanzada para dicho año (STATE COUNCIL OF CHINA, 2015).

En función de lo desarrollado a lo largo de este escrito, se plantean algunos elementos que pueden ayudar a elaborar una agenda futura respecto al enfoque de GVC y contribuir a superar las limitaciones observadas en su vinculación con el desarrollo. En primera instancia, surge la necesidad de reconectar el enfoque con sus orígenes en el marco de la teoría del sistema-mundo, de manera de situarlo en el contexto del devenir histórico del sistema capitalista, con su lógica contradictoria que divide centros de periferias. No obstante, esta necesaria reconexión no resulta

suficiente en términos de entender los procesos actuales, dado que por distintas razones ambos cuerpos teóricos invisibilizan la problematización de las instancias nacionales y regionales en los procesos de desarrollo.

En este sentido, en segundo término, resulta importante trazar puentes de diálogo con instrumentos teóricos que recuperen el entendimiento de las especificidades nacionales y consideren las redes políticas transnacionales de poder. Las contribuciones que buscan poner en diálogo los estudios estado-céntricos del desarrollo con el enfoque de GVC constituyen un insumo relevante para avanzar en esta línea e iniciar una interesante agenda de investigación sobre el Estado, la política industrial, el desenvolvimiento manufacturero y el desarrollo en el actual escenario de cadenas globales de producción.

En tercer lugar, es necesario recuperar elementos propios de América Latina, como el estructuralismo. En las últimas décadas, el dinamismo que han evidenciado los países del Este asiático ha desafiado a algunos cuerpos teóricos críticos en el campo del desarrollo. Por un lado, interpela la mirada determinista de la teoría de la dependencia, que establece que dentro del sistema capitalista no es posible el desarrollo; y, por otro lado, desafía a la teoría del sistema-mundo por el rol del Estado en la dirección del proceso de desarrollo. No obstante, en el proceso de desarrollo de la región asiática es posible encontrar elementos del estructuralismo latinoamericano bajo las ideas de Prebisch (AMSDEN, 2004), y del proceso de autonomía basado en la integración regional: la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN) se ha convertido en el mayor socio comercial de China, superando en el último lustro tanto a EEUU como a la Unión Europea (SERIC *et al.*, 2021).

Pensando en América Latina, resulta importante que los análisis superen el nacionalismo metodológico y otras formas de

encapsulamientos anticuados. Más bien se trata de construir instancias de articulación regional al estilo asiático que habiliten una integración global de manera cualificada. Para los países latinoamericanos, la inserción en los encadenamientos productivos globales se produce principalmente mediante commodities; mientras que mediante una consistente integración regional puede haber margen para otro tipo de inserción, que saque provecho del consecuente aumento del mercado interno y habilite posicionarse de otra forma ante la emergencia de China. En este marco, resulta necesario recuperar la idea del estructuralismo en tanto procesos de autonomía con integración regional e inserción global, donde la industrialización representa un aspecto clave.

En este sentido es que las experiencias exitosas del Este asiático pueden servir de faro a la hora de pensar el desarrollo del resto de la periferia, como la región más pobre (África) y la más desigual (América Latina). Su dinamismo no fue únicamente por una inserción exitosa en las cadenas globales, sino por la presencia de un Estado desarrollista que direccionó el proceso.

La omisión de este último elemento en el marco teórico de GVC no representa una simple ausencia, que buscó recientemente subsanarse parcialmente a partir de su reinserción para "emprolijar" el enfoque, sino que forma parte de la escasa problematización de aquellos instrumentos a partir de los cuales se articulan las fuerzas que impulsan direcciones alternativas, o bien, que fijan condicionamientos integrativos que desafían progresivamente esas limitaciones estructurales. En virtud de lo dicho, el resto del denominado Sur Global tiene aún el desafío de lograr un proceso de acumulación e integración regional que permita modificar sus estructuras productivas primarizadas a partir del control autónomo de las actividades centrales de las redes productivas.

## REFERÊNCIAS

AKAMATSU, K. A "historical pattern of economic growth in developing countries". **The Developing Economies**, vol. 1, n. 1, 1962.

AMSDEN, A. "La sustitución de importaciones en las industrias de alta tecnología: Prebisch renace en Asia". **Revista de la CEPAL**, vol. 82, 2004.

AMSDEN, A. **The rise of "the rest"**: Challenges to the west from late-industrializing economies. Nueva York: Oxford University Press, 2001.

ANDREONI, A. "A generalized linkage approach to local production systems development in the era of global value chains, with special reference to Africa". *In:* KANBUR, E. N. R.; NOMAN, A.; STIGLITZ, Y. J. E. (eds.). **The Quality of Growth in Africa**. Nueva York: Columbia University Press, 2019.

ARRIGHI, G. **El largo siglo XX**. Madrid: Akal, 1999.

ARRIGHI, G.; DRANGEL, J. "The stratification of the world–economy: an exploration of the semiperipheral zone". **Review**, vol. 10, n. 1, 1986.

ARRIGHI, G.; SILVER, B.; BREWER, B. "Industrial convergence, globalization, and the persistence of north–south divide". **Studies in comparative international development**, vol. 38, n. 1, 2003.

BABONES, S. "The Country-level Income Structure of the World-economy". **Journal of World-systems Research**, vol. 11, n. 1, 2005.

BAIN, C. “Governing the global value chain: GLOBALGAP and the Chilean fresh fruit industry”. **International journal of sociology of agriculture and food**, vol. 17, n. 1, 2010.

BAIR, J. “Analyzing global economic organization: embedded networks and global chains compared”. **Economy and Society**, vol. 37, n. 3, 2008.

BECK, U. “The cosmopolitan perspective: sociology of the second age of modernity”. **The British Journal of Sociology**, vol. 51, n. 1, 2000.

BEHURIA, P. “The domestic political economy of upgrading in global value chains: how politics shapes pathways for upgrading in Rwanda’s coffee sector”. **Review of International Political Economy**, vol. 27, n. 2, 2019.

BERGLÖF, E. “The Decline of Global Value Chains”. **Project Syndicate Commentary** [02/01/2020]. Disponível em: <https://www.project-syndicate.org/commentary>. Acesso em: 09/08/2020.

CHANG, H. “Regulation of foreign investment in historical perspective”. **The European Journal of Development Research**, vol. 16, n. 3, 2004.

DALLE, D.; FOSSATI, V.; LAVOPA, F. “Política industrial: ¿el eslabón perdido en el debate de las Cadenas Globales de Valor?” **Revista Argentina de Economía Internacional**, vol. 2, 2013.

DEFRAINGE, J. “China’s industrial policy”. **Europe China Research and Advice Network Short Term Policy Brief**, vol. 81, 2014.

DOLAN, C.; HUMPHREY, J. "Governance and trade in fresh vegetables: the impact of UK supermarkets on the African horticulture industry". **Journal of Development Studies**, vol. 37, n. 2, 2000.

DOLAN, C.; TEWARI, M. "From what we wear to what we eat: upgrading in global value chains". **IDS Bulletin**, vol. 32, n. 3, 2001.

DOSSO, M.; POTTERS, L.; TÜBKE, A. "R&D and innovation across global value chains: insights for EU territorial innovation policy". **IRITEC Briefs Series**, vol. 2, 2017.

DUAN, Y.; DIETZENBACHER, E.; JIANG, X.; CHEN, X.; YANG, C. "Why has China's vertical specialization declined?" **Economic Systems Research**, vol. 30, n. 2, 2018.

DURAND, C.; MILBERG, W. "Intellectual monopoly in global value chains". **Review of International Political Economy**, vol. 27, n. 2, 2020.

DUSSEL PETERS, E. (2014). La inversión extranjera directa de China en América Latina: 10 estudios de caso. México: Unión de Universidades de América Latina y el Caribe.

EVANS, P. **Embedded autonomy**: States and industrial transformation. Princeton: Princeton University Press, 1995.

FERNÁNDEZ, V. **La trilogía del erizo-zorro**: Redes globales, trayectorias nacionales y dinámicas regionales desde la periferia. Barcelona: Anthropos, 2017.

FERNÁNDEZ, V.; LAUXMANN, C.; TREVIGNANI, M. "Emergencia del Sur Global. Perspectivas para el desarrollo de la periferia latino-americana". **Economia e Sociedade**, vol. 23 n. 3, 2014.

FRIDELL, G.; WALKER, C. “Social Upgrading as Market Fantasy: The Limits of Global Value Chain Integration”. **Human Geography**, vol. 12, n. 2, 2019.

GABUSI, G. “The reports of my death have been greatly exaggerated: China and the developmental state 25 years after Governing the Market”. **The Pacific Review**, vol. 30, n. 2, 2016.

GEREFFI, G. “Global commodity chains: new forms of coordination and control among nations and firms in international industries”. **Competition and Change**, vol. 1, n. 4, 1996.

GEREFFI, G. “Global value chains and international development policy: Bringing firms, networks and policy-engaged scholarship back in”. **Journal of International Business Policy**, vol. 2, n. 3, 2019.

GEREFFI, G. “International Trade and Industrial Upgrading in the Apparel Commodity Chain”. **Journal of International Economics**, vol. 48, 1999.

GIBBON, P. “Upgrading primary commodities: a global commodity chain perspective”. **World Development**, vol. 29, n. 2, 2001.

HAUGE, J. “Industrial policy in the era of global value chains: Towards a developmentalist framework drawing on the industrialisation experiences of South Korea and Taiwan”. **The World Economy**, vol. 43, n. 8, 2020.

HEIDRICH, P.; WILLIAMS, Z. “Global production chains in Latin America: challenges for inclusive and sustainable growth”. **Trade and Inclusive Growth Series Brief,** n. 72, 2011.

HORNER, R. “Beyond facilitator? State roles in global value chains and global production networks”. **Geography Compass**, vol. 11, n. 2, 2017.

HUMPHREY, J. “Upgrading in Global Value Chains”. **International Labour Office Working Paper**, n. 28, 2004.

KARATASLI, S. “The Capitalist World-economy in the Longue Durée: Changing Modes of the Global Distribution of Wealth, 1500–2008”. **Sociology of Development**, vol. 3, n. 2, 2016.

KASAHARA, S. “The Asian developmental State and the flying geese paradigma”. **United Nations Conference on trade and Development Discussion Papers**, n. 213, 2013.

KEE, H.; TANG, H. “How has China moved-up the global value chains?” **Let's Talk Development** [11/01/2016]. Disponível em: <https://blogs.worldbank.org>. Acesso em: 10/02/2022.

KOSACOFF, B.; LÓPEZ, A. “América Latina y las cadenas globales de valor: debilidades y potencialidades”. **Globalización, Competitividad y Gobernabilidad**, vol. 2, n. 1, 2008.

KWAN, C. “The rise of China and Asia's flying-geese pattern of economic development: an empirical analysis based on US import statistics”. **Research Institute of Economy, Trade and Industry Discussion Paper Series**, 02-E-009, 2002.

LAURIDSEN, L. “New economic globalization, new industrial policy and late development in the 21st century: A critical analytical review”. **Development Policy Review**, vol. 36, n. 3, 2018.

LEE, J.; GEREFFI, G. “Global value chains, rising power firms and economic and social upgrading”. **Critical Perspectives on International Business**, vol. 11, n. 3/4, 2015.

MAAS, P. “La vuelta del nacionalismo económico: EE.UU. dice adiós a las cadenas globales de valor”. **El Economista** [17/06/2021]. Disponível em: <https://www.eleconomista.com.ar>. Acesso em: 10/02/2022.

MILBERG, W.; JIANG, X.; GEREFFI, G. “Industrial policy in the era of vertically specialized industrialization”. *In:* SALAZAR-XIRINACHS, J.; NÜBLER, N.; KOZUL-WRIGHT, Y. R. (eds.). **Transforming economies**: making industrial policy work for growth, jobs and development. Geneva: ILO, 2014.

NAGAOKA, S.; MOTOHASHI, K.; GOTO, A. “Patent Statistics as an Innovation Indicator”. *In:* BRONWYN, H. H.; ROSENBERG, Y. N. (eds.). **Handbook of the Economics of Innovation**, vol. 2. Boston: North-Holland, 2010.

NAYYAR, D. **Catching Up** - Developing Countries in the World Economy. Oxford: Oxford University Press, 2013.

NOLAN, P. “Industrial Policy in the Early 21 st. Century: The Challenge of the Global Business Revolution”. *In:* CHANG, H. (ed.). **Rethinking Development Economics**. London: Anthem Press, 2003.

OMPI - Organización Mundial de la Propiedad Intelectual. **Informe mundial sobre la propiedad intelectual 2017**: Capital intangible en las cadenas globales de valor. Ginebra: Organización Mundial de la Propiedad Intelectual, 2017.

PASIERBIAK, P. “China's Role in East Asian Economic Integration since AFC - Evolution and Prospects”. **11th International Scientific Conference New Challenges of Economic and Business Development**: Incentives for Sustainable Economic Growth. Riga, Letonia, 2019.

PEET, R. “Power/Knowledge/Geography: Speculation at the End of History”. *In:* MEUSBURGER, E. N. P.; GREGORY, D.; SUARSANA, Y. L. (eds.). **Geographies of Knowledge and Power**. New York: Springer, 2018.

SANTARCÁNGELO, J.; SCHTEINGART, D.; PORTA, F. “Cadenas globales de valor: una mirada crítica a una nueva forma de pensar el desarrollo”. **Cuadernos de Economía Crítica**, vol. 4, n. 7, 2017.

SERFATI, C.; SAUVIAT, C. “Global supply chains and intangible assets in the automotive and aeronautical industries”. **International Labour Organization Working Paper**, n. 43, 2019.

SERIC, A.; WINDISCH, M.; GÖRG, H.; LIU, W-H. “Risk, resilience and recalibration in global value chains”. **OECD Development Matters** [02/10/2021]. Disponível em: <https://www.oecd-development-matters.org>. Acesso em: 10/02/2022.

SHUNLI, Y. “South-south cooperation in the era of global value chains: What can China offer?” **Asia-Pacific Research and Training Network on Trade Working Paper Series**, n. 177, 2018.

SOMEL, C. “Commodity Chains, Unequal Exchange and Uneven Development”. **Working Papers ERC**, n. 411, 2003.

STATE COUNCIL OF CHINA. “Made in China 2025 plan issued”. **State Council of China** [19/05/2015]. Disponible em: <https://www.gov.cn/policies>. Acesso em: 09/08/2020.

SUM, N.-L. “The intertwined geopolitics and geoeconomics of hopes/fears: China’s triple economic bubbles and the ‘One Belt One Road’ imaginary”. **Territory, Politics, Governance**, vol. 7, n. 4, 2019.

THE WHITE HOUSE. **Building resilient supply chains, revitalizing American manufacturing, and fostering broad-based growth**. Washington: The White House, 2021.

TREVIGNANI, M.; FERNÁNDEZ, V. **Desarrollo y Cadenas Globales de Valor**: una revisión crítica desde la periferia. Santa Fe: Universidad Nacional del Litoral, 2017.

UNCTAD - United Nations Conference on Trade and Development. **Global Value Chains and South trade**. New York: UNCTAD, 2015.

US - Chamber of Commerce. **Made in China 2025**: global ambitions built on local protections. Washington: United States Chamber of Commerce, 2017.

WADE, R. **Governing the Market**: Economic theory and the role of government in East Asian industrialization. Princeton: Princeton University Press, 1990.

WANG, E. "China in Africa: presence, perceptions and prospects". **Journal of Contemporary China**, vol. 23, n. 90, 2014.

YEUNG, H. "Governing the market in a globalizing era: Developmental states, global production networks and inter-firm dynamics in East Asia". **Review of International Political Economy**, vol. 21, n. 1, 2014.

YUE, P.; EVENETT, S. **Moving up the value chain**: Upgrading China's manufacturing sector. Winnipeg: International Institute for Sustainable Development, 2010.

YUZHU, W. "China, Economic Regionalism, and East Asian Integration". **Japanese Journal of Political Science**, vol. 12, n. 2, 2011.

# CAPÍTULO 2

*Cadeias Globais de Valor: Desafios Pós-Pandemia*

# CADEIAS GLOBAIS DE VALOR: DESAFIOS PÓS-PANDEMIA

*Silvana Schimanski*

O objetivo geral deste trabalho é apresentar os argumentos das principais organizações internacionais econômicas acerca dos desafios impostos pelo contexto pandêmico pela COVID-19, para as cadeias globais de valor. Uma cadeia de valor pode ser explicada como a sequência das atividades que agregam valor a bens e serviços. A marca do século XXI foi a dispersão geográfica das diferentes atividades envolvidas nos processos produtivos e de prestação de serviços, impulsionadas pela globalização econômica e diretamente associada às estratégias de internacionalização de empresas, visando a redução de custos ou de riscos em suas atividades.

Operar no contexto global tornou-se essencial para o processo produtivo das empresas, que passaram a depender das trocas internacionais para "fazer coisas", e não mais somente para "vender coisas" (BALDWIN, 2013). O modelo da abordagem por cadeias de valor foi desenvolvido por Michael Porter (1999), usado para descrever o processo pelo qual as empresas recebem matérias-primas, agregam valor por meio dos vários processos para criar um produto, da distribuição e marketing de vendas. As empresas analisam a cadeia de valor por etapa de produção, identificando maneiras de aumentar sua eficiência, agregando valor aos olhos dos consumidores. Assim, seu objetivo é entregar o máximo valor pelo menor custo possível, criando vantagens competitivas (FINANCIAL TIMES, 2017).

A partir dessa estratégia, a cadeia global de valor de um bem ou serviço é composta por um conjunto de atividades inter-relacionadas no ciclo produtivo – desde a pesquisa e desenvolvimento, *design* e fabricação, até a fase de distribuição e outros serviços pós-vendas – que envolve a criação de valor do referido bem, distribuída em diferentes países (ZHANG; SCHIMANSKI, 2014). Tal distribuição, exige logística internacional integrada, previsibilidade nos fluxos de transportes internacionais e controles aduaneiros, entre outros (CAVUSGIL; KNIGHT; RIESENBERGER, 2010; GEREFFI, 2014).

O contexto pandêmico provocou profundas rupturas, tanto nas cadeias produtivas globais (WTO, 2020), quanto nas cadeias de distribuição física internacional (ITF, 2021). Alguns acadêmicos começaram a se questionar se tal cenário poderia catalisar uma nova fase na economia mundial, a qual vem sendo denominada de desglobalização (ANTRÀS, 2020). Afirmam que o modelo de CGV passou a ser questionado em razão de vulnerabilidades, que podem ter fontes diversas: pandemias, catástrofes geológicas ou climáticas, terrorismo, convulsões políticas, entre outros eventos, com potencial para provocar rupturas nos elos da cadeia comprometendo o seu funcionamento (FLEURY; FLEURY, 2020; YILDIRIM 2022).

Por meio da abordagem qualitativa, este texto se baseia em fontes bibliográficas. Foram consultados textos circulados pelas principais organizações internacionais governamentais econômicas, quais sejam: a Organização Mundial do Comércio (OMC), o Fundo Monetário Internacional (FMI), o Banco Mundial, a Organização das Nações Unidas para o Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD) a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). A partir da análise do conteúdo desses documentos, o trabalho apresenta seus argumentos sobre os efeitos do contexto pandêmico nas cadeias globais de valor.

Na primeira parte do capítulo, o conceito de cadeias globais de valor é apresentado, destacando-se que apesar de ser um fenômeno operacionalizado pelas estratégias de internacionalização das empresas, os Estados influenciam o ambiente de negócios e, desta forma, suas políticas determinam as oportunidades e desafios estratégicos. A segunda parte reúne os argumentos de documentos e relatórios produzidos pelas principais organizações econômicas mundiais, a fim de identificar os desafios do contexto pandêmico para as cadeias globais de valor. O texto sugere que esse modelo produtivo já vem sendo reconsiderado nas estratégias de negócios e que as organizações econômicas internacionais destacam a sua resiliência.

## AS CADEIAS GLOBAIS DE VALOR

Cadeia Global de Valor é um termo que passou a ser utilizado por profissionais, acadêmicos e organizações internacionais diante do aumento da fragmentação das diferentes etapas do ciclo produtivo de bens e serviços, por diferentes países. Em cadeias globais de valor, os bens e serviços são produzidos com insumos ou recursos provenientes de diferentes países, dando origem aos produtos "*made in the world*" (BALDWIN, 2013; UNCTAD, 2015; WEF, 2015). São um fenômeno contemporâneo, liderado por empresas que realizam operações em múltiplos países, favorecidas pelo processo de globalização econômica (FLEURY; FLEURY, 2020).

De uma maneira geral, a cadeia de valor de um bem é composta por um conjunto de atividades inter-relacionadas no ciclo produtivo – como pesquisa e desenvolvimento, *design*, fabricação, distribuição e serviços pós-vendas – que envolve a criação de valor do referido bem. As cadeias de valor variam em complexidade e de um setor para outro e com a globalização econômica, as empresas

passaram a organizar suas atividades em escala global (CAVUSGIL; KNIGHT; RIESENBERGER, 2010; BALDWIN, 2013).

Com relação à sua utilidade, a cadeia de valor serve essencialmente para que uma organização possa determinar suas estratégias para diminuir custos e assim tornar-se mais competitiva, além de buscar uma diferenciação a fim de conseguir cada vez mais clientes para os seus produtos. Ou seja, uma empresa ganha vantagem competitiva executando atividades da cadeia de valor de uma forma mais barata ou melhor que a concorrência (PORTER, 1999). Para Fleury e Fleury (2020, p. 203) "As CGV tornaram-se redes complexas, multiníveis, que alavancam as vantagens de custos baixos, alta escala e flexibilidade espacial."

É importante ressaltar que não se pode separar a compreensão do surgimento das Cadeias Globais de Valor (CGV) do fenômeno da globalização econômica, pois estes dois processos caminham juntos e possuem características peculiares que estimularam seu desenvolvimento. Entre eles: novas tecnologias de informação e comunicação; redução nos custos de transporte; liberalização comercial e de investimentos (OLIVEIRA, 2015).

A redução das barreiras tarifárias e não tarifárias (devido aos processos de negociações internacionais entre os países, tanto na Organização Mundial do Comércio, quanto nos blocos econômicos), a redução nos custos de comunicação (principalmente com o surgimento da internet) e as melhorias no sistema de transporte internacional (tanto pela padronização de regras quanto pelas tecnologias que garantem maior eficiência), foram fatores que estimularam a fragmentação da produção ao redor do mundo. Nonnenberg (2014, p. 25), afirma que "[...] ao longo da segunda metade do século XX, diversas inovações tecnológicas e mudanças na política multilateral vão favorecer uma mudança estrutural nos processos produtivos".

Se por um lado as cadeias globais representam uma oportunidade para empresas que atuam globalmente, esse contexto impõe desafios para a economia dos países (OECD, 2013; OECD/WTO/UNCTAD, 2013; CESAR, 2013; ZHANG, SCHIMANSKI, 2014). O interesse político de cada país com relação às cadeias globais de valor depende do seu contexto econômico e industrial. De uma maneira geral, países desenvolvidos estariam mais preocupados com a retenção de empregos, ao mesmo tempo em que grupos de países em desenvolvimento estariam envidando esforços para atuar em atividades mais altas na cadeia produtiva, enquanto outros estariam ainda buscando se inserir em cadeias produtivas regionais ou globais como alternativa ao desenvolvimento de cadeias produtivas integrais.

Muitos países em desenvolvimento ainda participam das Cadeias Globais de Valor primordialmente como fornecedores de matérias-primas ou insumos. Tais produtos contribuem no ponto inicial das cadeias produtivas, ou seja, o valor de suas exportações - após processado - será incorporado à exportações de terceiros países. Nesse contexto, as atividades mais valiosas da cadeia produtiva nem sempre são realizadas nessas regiões e isso demonstra que o tipo de atividade desenvolvido na cadeia de valor é relevante, pois os ganhos podem ser limitados se os países capturam parcelas limitadas dos valores adicionados ao longo da cadeia (ZHANG; SCHIMANSKI, 2014).

Além disso, apesar de algumas vantagens oferecidas pelos países em desenvolvimento (como por exemplo, custos da mão de obra, regulação mais flexível, etc), estes ainda enfrentam uma série de desafios, particularmente em relação às dificuldades do ambiente de negócios:

> Tal variável pode encorajar ou desencorajar a integração das empresas nas CGVs já que, em última

> análise, a motivação para expandir ou internacionalizar processos de produção tem a sua origem nas empresas (ZHANG; SCHIMANSKI, 2014, p. 85).

Estabelecer um ambiente de negócios favorável e transparente, favorece tanto a atração de investimentos de parceiros estrangeiros, como a inserção de empresas domésticas nas cadeias produtivas globais. Stephenson (2015, p. 2) afirma:

> [...] a importância das cadeias globais de valor (CGVs) continuará crescendo, razão pela qual os legisladores devem compreender suas implicações, especialmente no que se refere à gestão de políticas públicas.

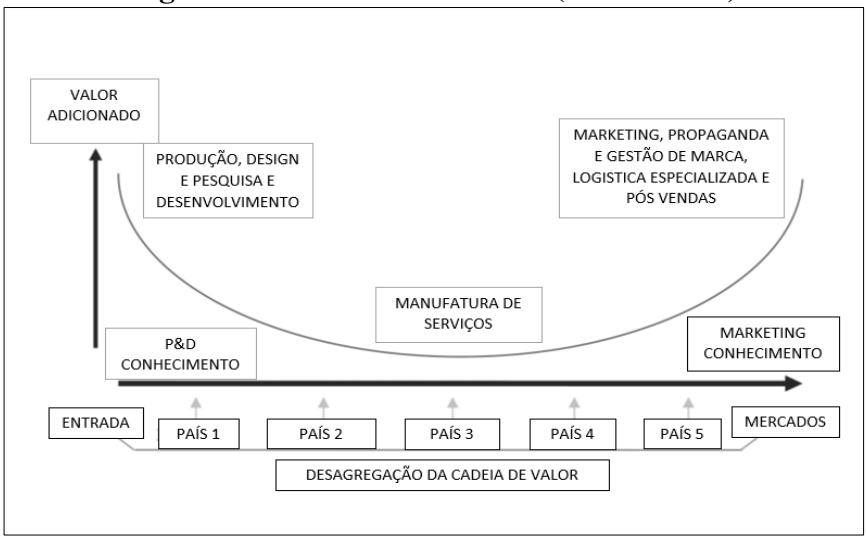
Para o funcionamento eficiente das cadeias globais de valor, é necessário que todos os elos estejam alinhados de maneira funcional, diminuindo as distâncias, custos e incertezas entre os produtores e mercados (ZHANG, SCHIMANSKI, 2014).

O conceito e a lógica da Curva Sorridente ("*Smile Curve*") têm sido amplamente utilizados para as discussões relacionadas às cadeias globais de valor. Trata-se de um conceito ilustrativo desenvolvido por Stan Shih (executivo da área de Tecnologia de Informação de Taiwan), acerca das etapas potenciais de agregação de valor em indústrias relacionadas à manufatura de produtos afins da Tecnologia de Informação (YE; MENG; WEI, 2015).

Na visão de Ye, Meng e Wei (2015), a curva sorridente chama a atenção para os papéis desenvolvidos por diferentes países e indústrias nas cadeias globais de valor. O que a curva procura ilustrar é que o valor de um produto depende basicamente das

atividades de Pesquisa e Desenvolvimento (P&D), desenvolvimento da marca, marketing e distribuição, áreas que exigem recursos humanos altamente qualificados e um ambiente de negócios favorável. Sob essa lógica, os serviços assumem papel de destaque, nas cadeias globais, impulsionados pelo processo de digitalização, dos fluxos de dados e informações.As tecnologias digitais mudaram a forma de realizar negócios globais e ampliar a participação nesse universo, seja de pequenas, micro e médias empresas, *startups* ou indivíduos é estratégico para a inserção em etapas da cadeia com potencial de agregar maior valor (MCKINSEI & CO, 2016).

**Figura 1 - A Curva Sorridente (*Smile Curve*)**




Fonte: Adaptada a partir de YE; MENG; WEI, 2015.

A Figura 1 apresenta uma adaptação do modelo da Curva Sorridente, a qual ilustra que o valor agregado de um bem é adicionado ao longo de diferentes etapas da produção. Como,

atualmente, é frequente que tais etapas sejam divididas em diferentes empresas terceirizadas ou subcontratadas ao redor do mundo, a figura ilustra também as possibilidades de fragmentação do processo produtivo em diferentes países.

Além das tradicionais preocupações desse modelo, como por exemplo, a participação dos países em desenvolvimento (ZHANG; SCHIMANSKI, 2014), o movimento para etapas superiores das cadeias (LI; LIU, 2014), do papel da infraestrutura (portos, aeroportos, canais de informação e comunicação, procedimentos aduaneiros) (GEREFFI, 2014), a complexidade dessas cadeias potencializou as preocupações conforme o avanço da pandemia. "Na medida em que os governos nacionais e subnacionais adotavam medidas para conter a difusão do vírus, menos viável ficava a operação eficiente das CGV" (FLEURY; FLEURY, 2020, p. 203). Políticas como fechamento de fronteiras, consequências das medidas de *lockdown*, restrições aplicadas às exportações de determinados bens e insumos, incertezas globais, provocaram rupturas que estimularam a rediscussão desse modelo.

> Os fluxos entre países foram prejudicados e a necessidade de produção local passou a ter uma relevância muito maior. A noção de que o elo frágil da cadeia poderia interromper temporária ou permanentemente o funcionamento de toda a rede ganhou proeminência (FLEURY; FLEURY, 2020, p. 214).

Para Yildirim (2022), as vantagens criadas pela internacionalização produtiva geraram uma vulnerabilidade crescente no contexto das cadeias produtivas globais. Na visão do autor, a reestruturação das cadeias produtivas globais parece

inevitável, pois com o COVID-19, há previsão de que os processos globais de produção e comércio mudem significativamente.

De uma forma geral, os autores também apontam para a possibilidade de países implementarem políticas de estímulo para a "volta para casa" ("*reshoring"*) por meio de medidas regulatórias e outras políticas de facilitação à integração das empresas no sistema doméstico. Este tema tem sido um tópico amplamente discutido na esfera empresarial (BCIGLOBAL, 2022; RESHORING INSTITUTE, 2022; RESHORING INITIATIVE, 2022). Como o tema ainda é incipiente e vem ocorrendo no rescaldo de um momento no qual a sociedade global experimentou as vulnerabilidades da interdependência, conhecer os argumentos que vêm sendo considerados no contexto das organizações econômicas internacionais é relevante.

## CADEIAS GLOBAIS DE VALOR NO PÓS-PANDEMIA

A pandemia de COVID-19 ocasionou evidentes consequências para a população mundial, desde seu início, no final de 2019. No dia 8 de dezembro de 2019, foram registrados os primeiros casos de COVID-19 no hospital de Wuhan, na China. Em 5 de janeiro de 2020, foi divulgado o primeiro Comunicado da Organização Mundial da Saúde (OMS), acerca dos 44 casos de "pneumonia de causa desconhecida". Já em 30 janeiro de 2020, foi declarada Emergência Internacional pela ESPII (Emergência de Saúde Pública de Importância Nacional e Internacional), integrante da OMS. Medidas de isolamento social e quarentenas foram adotadas em diversas partes do mundo, visando conter a disseminação do vírus. Logo, em 11 de março de 2020 foi oficialmente declarada a pandemia, pela OMS (WHO, 2020).

Logo em 08 de abril de 2020, a Organização Mundial do Comércio (OMC) publicou um relatório com a previsão do impacto da pandemia sobre os fluxos de comércio mundial e o Diretor Geral, sem hesitar, declarou: "os números são feios" (WTO, 2020). Na apresentação dos dados, destacou-se que a crise de saúde, forçou governos a tomarem medidas sem precedentes, como os *lockdowns*, para proteger a vida das pessoas. As medidas de quarentena se intensificaram na segunda metade de março. Entre abril e maio, restrições às viagens aéreas e transportes vigoraram em muitos países e esses mecanismos refletiriam nos indicadores econômicos.

Na ocasião, estimou-se uma redução no comércio de bens entre 13-32% no ano de 2020[1], tanto em áreas produtivas complexas (como por exemplo, eletrônicos e produtos automotivos), quanto em serviços (transportes, viagens, serviços hoteleiros, etc.). O declínio previsto foi explicado pela natureza sem precedentes da crise da saúde e pelas incertezas em torno de seu preciso impacto econômico. Ademais, o relatório destacou que as expectativas para a recuperação em 2021 também eram incertas, dependentes do prolongamento da pandemia, bem como da efetividade das respostas políticas que seriam adotadas (WTO, 2020).

O Diretor Geral da OMC, destacou a importância da manutenção dos esforços de cooperação internacional no contexto comercial:

> Mas uma recuperação rápida e vigorosa é possível. As decisões tomadas agora determinarão a forma futura das perspectivas de recuperação e crescimento global. Precisamos lançar as bases para uma recuperação

[1] […] In an optimistic scenario, our economists see the volume of global merchandise trade falling by 13% this year compared to 2019. If the pandemic is not brought under control, and governments fail to implement and coordinate effective policy responses, the decline could be 32% — or more […] (WTO, 2020, p. 1).

> forte, sustentada e socialmente inclusiva. O comércio será um ingrediente importante aqui, juntamente com a política fiscal e monetária. Manter os mercados abertos e previsíveis, além de promover um ambiente de negócios mais favorável em geral, será fundamental para estimular o investimento renovado de que precisaremos. E se os países trabalharem juntos, teremos uma recuperação muito mais rápida do que se cada país agir sozinho (WTO, 2020, n.p. Tradução livre).

Em maio de 2020, em reuniões no âmbito do Conselho Geral da organização – que foram realizadas no formato virtual – várias delegações realizaram intervenções orais reconhecendo os desafios do momento único. De uma forma geral, reconheceu-se que manter mercados abertos para facilitar o fluxo dos produtos essenciais (insumos e produtos médico hospitalares, bem como alimentos) deveria ser o objetivo a ser seguido pelos membros da OMC, como parte da solução para a recuperação. Em uma de suas falas, o Diretor Geral Roberto Azevedo, destacou:

> Reiniciar a economia global e restabelecer a confiança de empresas e famílias dependerá não apenas de quando a crise da saúde estiver contida, mas de respostas coordenadas, coerentes e cooperativas da política econômica internacional. [...] Apelo a todos os membros a resistirem a políticas que possam atrapalhar ainda mais as cadeias de suprimentos e aumentar as pressões sobre uma economia global já frágil. Para construir economias nacionais mais resilientes, precisamos construir uma cooperação internacional mais resiliente (WTO, 2020, n.p. Tradução livre.)

Em junho de 2020, o número de casos de COVID-19 confirmados no mundo já superava dez milhões e o número de vítimas fatais, superior a quinhentos mil (WHO, 2020). No mesmo período, a Organização Mundial do Comércio publicou uma atualização das previsões realizadas em abril, na qual destacou que embora a previsão continuasse apontando para declínio acentuado dos volumes de comércio, em 2020 seria improvável que atingissem o pior cenário projetado em abril (WTO, 2020).

O cenário viria a apresentar melhoras apenas a partir do anúncio das vacinas, que distribuídas de forma desigual ao redor do globo, provocariam reflexos nas cadeias produtivas globais. Apesar das novas variantes, da distribuição desigual das vacinas e de novos focos de contaminação, os fluxos de comércio global apresentavam perspectivas de recuperação (WTO, 2021a). Vale destacar que as próprias vacinas e sua distribuição evidenciaram a interdependência produtiva, uma vez que "[...] Uma vacina líder para COVID-19 inclui 280 componentes provenientes de 19 países diferentes" (WTO, 2021a, n.p. tradução livre). Em outubro de 2021, a retomada dos fluxos comerciais internacionais já era realidade, mesmo com as desigualdades na distribuição das vacinas ao redor do mundo (WTO, 2021b).

Um estudo elaborado por um grupo de economistas da OMC, publicado em janeiro de 2021, apresentou três principais conclusões acerca das mudanças nas cadeias globais de valor. Em primeiro lugar, a pandemia de COVID-19 pode contribuir para a diversificação das fontes de abastecimento cuja extensão varia de setor para setor, dependendo dos custos da reorganização da cadeia de valor. A pandemia, por outro lado, provavelmente não contribuirá muito para o "*reshoring"*, o que provavelmente será impulsionado por tendências pré-existentes, como o aumento dos custos dos fatores em países emergentes, aumentando a incerteza sobre política comercial e automação da produção. Em segundo lugar, a pandemia

levou a uma maior atenção ao fornecimento de bens essenciais em situações de crise e a análise conclui que, para atingir este objetivo, a cooperação global deve ser preferida às políticas nacionais, como a produção doméstica e as restrições à exportação. Terceiro, o maior risco para a economia global no rescaldo da pandemia é o afastamento de políticas comerciais abertas e não discriminatórias, o que comprometeria os grandes benefícios dos regimes de comércio aberto no atual cenário global (BACCHETTA *et al.*, 2021).

O estudo, em suas conclusões, assume que em situações de crise, há necessidade de maior cooperação e que, portanto, a OMC tem um papel relevante, como foi demonstrado pelas rápidas ações durante a pandemia. Ademais, monitorar as políticas comerciais com vistas a garantir os fluxos dos bens essenciais em tempos de crise, coordenar restrições aos transportes e viagens para tornar a logística um setor mais resiliente a choques e promover o comércio digital global também são sugestões apontadas no estudo (BACCHETTA *et al.*, 2021).

Assim, no contexto da OMC, os eventos da pandemia serviram para reforçar o discurso sobre a necessidade da cooperação e da transparência nas políticas comerciais. Defende-se, de uma forma geral, que alguns gargalos nas cadeias de suprimentos podem ser temporários, outros, especialmente o aumento do comércio eletrônico, podem ser permanentes, destacando a necessidade de fortalecer a resiliência das cadeias de suprimentos. Assim, parece razoável afirmar que no âmbito da OMC, o principal desafio pós-pandemia será manter os membros engajados nos diálogos, promovendo o aprofundamento das discussões e a modernização das suas normas e regras.

O Fundo Monetário Internacional (FMI) apontou que as repercussões internacionais das interrupções de fornecimento induzidas pelos *lockdowns* foram o gatilho para os declínios nos fluxos de comércio no início da pandemia. Esses efeitos colaterais

negativos de curta duração foram mitigados na medida em que o teletrabalho foi possível. Além disso, os efeitos também diminuíram ao longo das subsequentes ondas da pandemia ao redor do mundo, sugerindo adaptabilidade e resiliência em cadeias globais de valor. Baseado nas evidências coletadas pelo estudo, argumenta-se que políticas como o "*reshoring"* são provavelmente equivocadas. Em vez disso, a resiliência da cadeia de suprimentos a choques é melhor construída aumentando a diversificação longe do fornecimento doméstico de insumos e maior substituibilidade no fornecimento de insumos (troca mais fácil de fornecimento de insumos entre países) (IMF, 2022).

O estudo do FMI sugere que o comércio foi relativamente resiliente durante a pandemia: declinou acentuadamente na fase inicial, mas em seguida, houve recuperação rápida em linha com a atividade econômica e demanda, apesar de importantes gargalos no comércio logística. E que apesar das propostas políticas para a redução da dependência dos fornecedores estrangeiros, tal resiliência durante a pandemia sugere que tais propostas podem ser prematuras ou equivocadas. Portanto, o estudo sugere que é preciso aumentar a resiliência das cadeias produtivas globais (IMF, 2022).

Observou-se que as empresas que operam em cadeias globais de valor foram capazes de se ajustar aos movimentos assíncronos da pandemia. Nesse contexto, a resiliência aos choques pode ser aumentada pela diversificação de fornecedores de insumos e maior substituibilidade dos insumos. Assim, considera-se que de uma perspectiva política, esses pontos são relevantes para que os países forneçam um ambiente de negócios que também permita que as empresas que operam por meio de cadeias produtivas globais melhorem a sua resiliência.

Os economistas do FMI também criticaram os modelos econômicos, os quais não foram tão precisos para lidar com a complexidade do contexto pandêmico. Os modelos econômicos são,

em última análise, uma descrição simplificada do mundo real. Embora esses modelos auxiliem na compreensão do funcionamento das economias, seu verdadeiro teste está em sinalizar o risco ou a falta de risco para orientar as respostas políticas preventivas (MISHRA; SPILIMBERGO, 2022).

Na sua percepção, ao invés de ser uma fragilidade, as cadeias globais de valor possivelmente têm pontos fortes ainda ocultos, não capturados por esses modelos teóricos. Isso porque, a oferta foi capaz de recuperar o atraso e levar a uma rápida recuperação no comércio global. Uma explicação para essa rápida recuperação, poderia ser justamente a participação nessas cadeias. Se por um lado, poderiam ter aumentado a vulnerabilidade a choques externos, por outro, podem ter tornado os atores menos suscetíveis a choques domésticos. Uma vez que a previsão do colapso no comércio não se concretizou e que a queda nos seus fluxos foi de curta duração, é possível afirmar que existe resiliência do comércio global (MISHRA; SPILIMBERGO, 2022). Embora ainda seja considerado cedo para desenhar conclusões definitivas sobre os efeitos econômicos da COVID-19, os economistas sugerem a necessidade de melhores modelos, capazes de prever como cadeias de abastecimento evoluem, inclusive, suas prováveis respostas a choques.

No contexto do Banco Mundial, uma série de atividades também foram desenvolvidas em razão das rupturas sem precedentes nos fluxos de comércio global. Sua atenção com o futuro das cadeias globais de valor recai sobre eventuais impactos no desenvolvimento econômico dos países. Uma de suas pesquisas sugere que não somente as cadeias globais se mostraram mais resilientes do que o esperado, mas que também contribuíram para a recuperação mais rápida dos países. Em um dos seus mais amplos estudos sobre o tema, demonstrou que a realocação das atividades produtivas ("*reshoring*") para os países de alta renda e a China, poderia levar

mais de 52 milhões de pessoas à pobreza extrema, a maioria na África Subsaariana (WORLD BANK, 2022).

A análise do Banco Mundial sugere que as cadeias globais de valor atuam como um mecanismo propagador e também absorvedor de choques, sendo, uma fonte de resiliência. Uma das principais conclusões da modelagem do relatório publicado é que as etapas para manter e melhorar o funcionamento dos fluxos das cadeias globais contribuem para a gestão de crises e para a recuperação, ao passo que abordar as fragilidades das cadeias de suprimentos por meio de medidas para reorientar a produção ("*reshoring*") faz com que todos os países piorem, incluindo aqueles que os implementam (BRENTON; FERRANTINO; MALISZEWSKA, 2022).

O estudo também menciona que embora ainda não haja sinal de que essa mudança esteja ocorrendo considerando ser muito cedo para tirar conclusões firmes, que a contenção generalizada da globalização é algo impensável. Sugere-se que a oportunidade que se apresenta nessa fase de saída de uma crise econômica global é a possibilidade de estabelecer uma economia global pautada pela sustentabilidade, mais preparada para um mundo em mudança. Entre as principais mensagens do relatório, destacam-se: i) manter os fluxos comerciais em tempos de crise é essencial; ii) medidas de facilitação de comércio e controle aduaneiro são uma abordagem apropriada para as cadeias globais em tempos de crise; iii) manter canais para trocas de informações pode provocar melhorias da resiliência; iv) o acesso a recursos financeiros é essencial em tempos de crise (pelas suspensões nos contratos, etc); v) a integração e diversificação em cadeias de valor mais sofisticadas é especialmente mais importante para países de baixa renda (BRENTON; FERRANTINO; MALISZEWSKA, 2022).

No âmbito da Organização das Nações Unidas para o Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD), também houve o reconhecimento de que crise da COVID-19 ampliou profundas

falhas no funcionamento das cadeias globais de valor e expôs a fragilidade de um modelo caracterizado por altas interdependências. No entanto, sugere que embora as corporações multinacionais certamente repensem suas estratégias e dêem ainda mais relevância à automação e "*reshoring*" para mitigar riscos, é improvável que cadeias de suprimentos inteiras sejam automatizadas, pelo menos em um futuro próximo. Outros fatores, incluindo a crescente demanda por bens de consumo de médio porte, como eletrônicos e vestuário em mercados emergentes, podem desacelerar a tendência de relocalização (FORTUNATO, 2020).

Entre suas recomendações, destacam que os países em desenvolvimento devem concentrar seus esforços em três áreas de ação política: i) ampliar a diversificação; ii) fortalecer as cadeias regionais e iii) melhorar a regulação estatal. Quanto à diversificação o argumento é que o foco deveria ser direcionado para além das tradicionais tarefas e atividades, que poderiam ser afetadas pela automação, dando maior importância a setores como economia criativa ou digitais. O fortalecimento das cadeias regionais serviria como uma fonte de diversificação de riscos para a redução da vulnerabilidade, com potencial para aumentar a resiliência e promover o desenvolvimento industrial. Por fim, sugere-se que os governos introduzam mecanismos regulatórios explícitos e não simplesmente confiem nos mecanismos privados de responsabilidade social corporativa (FORTUNATO, 2020; GRYNSPAN, 2022).

O relatório mais recente sobre comércio e desenvolvimento destaca que a economia mundial, nesse processo de recuperação, tem a oportunidade de repensar o modelo de governança global que guiou o mundo nos últimos anos. Há alguns sinais de que o ano de 2021 poderia marcar o começo de uma economia global mais resiliente, capaz de interagir com choques e crises. Porém, as reformas exigiriam esforços em direção a um afastamento dos

princípios de um estado regulador e capacitador de mercado, e em direção a um estado verde desenvolvimentista que estaria no controle de suas próprias prioridades de longo prazo (UNCTAD, 2021).

Nas discussões da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) a atenção, inicialmente recaiu sobre como os governos adotaram medidas relacionadas à saúde e a segurança, as quais também têm implicações para o comércio e o investimento internacionais. A palavra resiliência norteou os seus relatórios. Um documento publicado em junho de 2020, sublinhou que redes de produção mais resilientes podem ser alcançadas por meio de estratégias de gestão de riscos, maior transparência nas cadeias globais e valor e promoção de agilidade. O documento apontou que tais estratégias diferem de acordo com o campo das atividades, com diversificação de fornecedores e processos "*just in case*" para atividades essenciais. O papel dos governos na resiliência das cadeias globais de valor seria na coleta e compartilhamento de informações sobre potencial concentração e gargalos a montante, criando um ambiente regulatório propício que não seja uma fonte de incerteza adicional relacionada a políticas (OECD, 2020).

Em 2021, questionamentos sobre se os ganhos da especialização em cadeias globais de valor teriam intensificado os riscos associados aos choques das interrupções resultantes nas cadeias de suprimentos e se os governos deveriam utilizar políticas para a realocação da produção foram estudados. Por meio de um modelo do comércio global, lançou luz nas consequências de eventual realocação, em termos de eficiência e estabilidade. Uma descoberta importante das simulações foi que as cadeias globais de valor desempenham um papel importante no amortecimento de choques econômicos, alertando contra políticas que visam "*reshoring*". A participação nas cadeias, além de gerar ganhos de

eficiência, desempenha um papel importante no amortecimento de choques econômicos (OECD, 2021).

O estudo demonstra que embora alguns países e indústrias estejam mais expostos aos choques do que outros, os resultados modelados sugerem, no entanto, que o argumento econômico para uma relocalização significativa das cadeias globais de valor é fraco (OECD, 2021). Nesse contexto, os governos têm um papel a desempenhar e opções políticas práticas podem ser esboçadas para promover a diversificação e a resiliência nas cadeias globais, mantendo os benefícios da especialização e para garantir a gestão e o fornecimento eficazes de bens essenciais.

Os governos podem trabalhar em conjunto com as empresas para melhorar a preparação para riscos, identificando a gama de ameaças potenciais às atividades essenciais, mapeando os atores locais e internacionais envolvidos em algumas cadeias essenciais, coletando e compartilhando informações sobre potencial concentração e gargalos a montante e desenvolvendo testes de estresse para cadeias de suprimentos essenciais; Reduzir a heterogeneidade desnecessária de normas e padrões e regulamentações associadas poderia apoiar a resiliência ao facilitar a substituibilidade entre insumos; explorar como promover melhor a concorrência e a diversificação nas cadeias globais, preservando os benefícios da especialização (OECD, 2021).

De uma maneira geral, as diferentes organizações econômicas internacionais têm apontado que as cadeias globais de valor são uma estratégia empresarial que se consolidou ao redor do mundo com fortes conexões ao ambiente de negócios promovido por governos. Os estudos têm apontado para a falta de evidências sobre os benefícios da realocação produtiva, bem como sobre eventuais riscos. Ao mesmo tempo, têm refletido para a oportunidade provocada pelo contexto pandêmico, no reforço das relações internacionais pautadas pelo diálogo, transparência e comunicação.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A questão norteadora deste trabalho foi reunir os argumentos das principais organizações internacionais econômicas acerca dos desafios impostos às cadeias globais de valor pelo contexto pandêmico pela COVID-19. Acompanhar tal debate no âmbito da economia política internacional é relevante, especialmente, diante da emergência dos argumentos sobre desglobalização econômica e realocação das cadeias produtivas.

É verdade que a pandemia de COVID-19 desferiu um golpe sem precedentes na economia mundial e escancarou vulnerabilidades empresariais e estatais. Bloqueios e fechamentos de fronteiras reverberaram através das fronteiras nacionais, interrompendo a produção, transporte e demanda. A pandemia aumentou o ceticismo crescente sobre os benefícios da globalização em países ricos e pobres igualmente. Mesmo antes da pandemia, alguns países que dependem em uma menor faixa de exportações de *commodities* estavam ficando para trás. A preocupação com práticas comerciais desleais e a terceirização de empregos contribuíram para a recente guerra comercial entre a China e os Estados Unidos.

A vulnerabilidade, mesmo nos países ricos, apresentada pela escassez de suprimentos críticos induzida pela pandemia, desde máscaras cirúrgicas e equipamentos médicos, reforçou apelos de determinados segmentos para relocalização da produção e autossuficiência produtiva.

As principais organizações internacionais econômicas reconhecem os desafios impostos pelo contexto pandêmico, mas a palavra de maior destaque tem sido resiliência. A resiliência está relacionada à capacidade de se recobrar facilmente, se adaptar a situações de mudanças e superar as adversidades. As organizações estudadas têm destacado que ainda são insuficientes as evidências

acerca de realocação produtiva ("*reshoring*"), mas que abundam evidências sobre a rápida recuperação dos fluxos econômicos e comerciais globais, no contexto pós-pandêmico. Sugerem, portanto, que reforçar os mecanismos de resiliência das cadeias globais de valor aos choques externos deve ser o foco do debate.

Nesse sentido, tais organizações têm se baseado nas ações que garantiram melhores resultados no cenário pandêmico para reforçar o apelo para que a governança econômica contemporânea seja pautada pelo diálogo, transparência e cooperação. Para fortalecer a resiliência no longo prazo, são necessárias tanto a adaptação contínua – para lidar com as rupturas à medida que elas surgem – quanto a transformação fundamental – para reagir a uma potencial reformulação das cadeias globais de valor.

## REFERÊNCIAS

ANTRÀS, P. "De-Globalisation? Global Value Chains in the Post-COVID-19 Age". **NBER** [2020]. Disponível em: <https://www.nber.org>. Acesso em: 26/05/2022.

BACCHETTA, M. *et al*. "Covid-19 and Global Value Chains: A discussion of arguments on value chain organization and the role of the WTO". **WTO** [11/01/2021]. Disponível em: <https://www.wto-ilibrary.org>. Acesso em: 26/05/2022.

BALDWIN, R. "Global supply chains: why they emerged, why they matter, and where they are going. Geneva: Centre for trade and Economic Integration (CTEI)". **REPEC** [2013]. Disponível em: <https://ideas.repec.org>. Acesso em: 26/05/2022.

BCI GLOBAL. “Reshoring Production Back to Europe and the US is on the rise, particularly for critical parts and final production processes”. **BCI Global** [2022]. Disponível em: <https://bciglobal.com>. Acesso em: 26/05/2022.

BRENTON, P.; FERRANTINO, M. J.; MALISZEWSKA, M. **Reshaping Global Value Chains in light of Covid-19**: Implications for Trade and Poverty Reduction in Developing Countries. Whashington: World Bank Group, 2022. Disponível em: <https://openknowledge.worldbank.org>. Acesso em: 26/05/2022.

CAVUSGIL, S.; TAMER, K.; GARY, R. J. **Negócios internacionais**: estratégia, gestão e novas realidades. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2010.

CESAR, S. E. M. “Novos padrões de comércio internacional: oportunidades e desafios para Brasil e Mercosul”. **Anais do Seminário Brasileiro de Estudos Estratégicos Internacionais**. Porto Alegre: SEBREEI, 2013.

FINANCIAL TIMES. “Definition of Value Chains”. **Financial Times** [2017]. Disponível em: <http://lexicon.ft.com>. Acesso em:10/08/2019.

FLEURY, A.; FLEURY, M. T. L. “A reconfiguração das Cadeias Globais de Valor (*global value chains)* pós-pandemia”. **Estudos Avançados**, vol. 34, n. 100, 2020.

FORTUNATO, P. “How COVID-19 is changing global value chains”. **CNUCED** [02/09/2020]. Disponível em: <https://unctad.org>. Acesso em: 26/05/2022.

GEREFFI, G. “A Global value chain perspective on industrial policy and development in emergin markets”. **Duke Journal of Comparative & International Law**, vol. 24, n. 433, 2014.

GRYNSPAN, R. “Here's how we can resolve the global supply chain crisis”. **UNCTAD** [18/01/2022]. Disponível em: <https://unctad.org>. Acesso em: 26/05/2022.

IMF - International Monetary Fund. **Global Trade and Value Chains during the Pandemic**. Washington: IMF, 2022. Disponível em: <https://www.imf.org>. Acesso em: 26/05/2022.

ITF - International Transport Forum. **Covid19 and Transport**: A Compendium. Paris: OECD Publishing, 2021. Disponível em: <www.itf-oecd.org>. Acesso em: 26/05/2022.

LI, B.; LIU, Y. “Moving Up the Value Chain”. **Forum for Research in Empirical International Trade** [2014]. Disponível em: <http://www.freit.org>. Acesso em: 26/05/2022.

MCKINSEY &CO. “Digital Globalization: the new era of global flows”. **Mckinsey & Co** [24/02/2016]. Disponível em: <https://www.mckinsey.com>. Acesso em: 26/05/2022.

MISHRA, P.; SPILIMBERGO, A. “Economists miscalculated the disruptions of the global financial crisis and the pandemic - and need to build better models”. **IMF** [24/05/2022]. Disponível em: <https://www.imf.org>. Acesso em: 26/05/2022.

NONNENBERG, M. J. B. “Participação em cadeias globais de valor e desenvolvimento econômico”. **Boletim de Economia e Política Internacional**, n. 17, 2014.

OECD - Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico. **Interconnected economies**: benefiting from global value chains. Paris: OECD Publishing, 2013.

OECD - Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico. "COVID-19 and global value chains: Policy options to build more resilient production networks". **OECD** [2020]. Disponível em: <https://www.oecd.org>. Acesso em: 26/05/2022.

OECD - Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico. "Global Value Chains: Efficiency and Risks in the Context of Covid-19". **OECD** [2021]. Disponível em: <https://www.oecd.org>. Acesso em: 26/05/2022.

OECD/WTO/UNCTAD. "Implications of global value chains for trade, investment, development and jobs". **Prepared for the G-20 Leaders Summit**. Saint Petersburg: OECD/WTO/UNCTAD, 2013.

OLIVEIRA, S. E. M. C. **Cadeias Globais de Valor e os novos padrões de comércio internacional**. Brasília: FUNAG, 2015.

PORTER, M. E. **Competição**: estratégias competitivas essenciais. Rio de Janeiro: Editora Elsevier, 1999.

RESHORING INITIATIVE. "What is Reshoring?" **Reshoring Initiative** [2022]. Disponível em: <https://reshorenow.org>. Acesso em: 26/05/2022.

STEPHENSON, S. M. **Cadeias Globais de valor**: a nova realidade do comércio internacional. Rio de Janeiro: Pontes, 2015.

UNCTAD - United Nations Conference for Trade and Development. "Trade and development report 2021". **From recovery to**

**resilience**: the development dimension. New York: UNCTAD, 2021. Disponível em: <https://unctad.org>. Acesso em: 26/05/2022.

UNCTAD - United Nations Conference for Trade and Development. **Tracing the Value Added in Global Value Chains**: product level case studies in China. New York: UNCTAD, 2015. Disponível em: <https://unctad.org>. Acesso em: 26/05/2022.

WEF - World Economic Forum. **The Shifting Geography of Global Value Chains**: Implications for Developing Countries and Trade Policy. Geneva: WEF, 2012. Disponível em: <http://www3.weforum.org>. Acesso em: 26/05/2022.

WORLD BANK. **Reshaping Global Value Chains**. New York: World Bank, 2022. Disponível em: <https://live.worldbank.org>. Acesso em: 26/05/2022.

WTO - World Trade Organization. "Director-General's opening remarks at the media briefing on COVID-19". **WHO** [11/03/2020]. Disponível em: <https://www.who.org>. Acesso em: 26/05/2022.

WTO - World Trade Organization. "Global trade rebound beats expectations but marked by regional divergences". **WHO** [04/10/2021b]. Disponível em: <https://www.wto.org>. Acesso em: 26/05/2022.

WTO - World Trade Organization. "Trade set to plunge as COVID-19 pandemic upends global economy". **WHO** [08/04/2020]. Disponível em: <https://www.wto.org>. Acesso em: 26/05/2022.

WTO - World Trade Organization. "World trade primed for strong but uneven recovery after COVID-19 pandemic shock". **WHO** [31/03/2021a]. Disponível em: <https://www.wto.org>. Acesso em: 26/05/2022.

YE, M.; MENG, B. O.; WEI, S. J. “Measuring Smile Curves in Global Value Chains”. **JETRO Discussion Paper**, n. 530, 2015.

YILDIRIM, N. “Challenges in Global Value Chains after Covid-19 Pandemic: A Review”. **Istanbul Universitesi Rektorlugu** [2020]. Disponível em: <https://iupress.istanbul.edu.tr>. Acesso em: 26/05/2022.

ZHANG, L.; SCHIMANSKI, S. “Cadeias Globais de Valor e os Países em Desenvolvimento”. **Boletim de Economia e Política Internacional**, n. 18, 2014.

# CAPÍTULO 3

*Trayectorias Nacionales en las Cadenas Globales de Valor. Tensiones entre el Norte y el Sur Global*

# TRAYECTORIAS NACIONALES EN LAS CADENAS GLOBALES DE VALOR. TENSIONES ENTRE EL NORTE Y EL SUR GLOBAL

*Javier Pérez Ibáñez*

La fragmentación y deslocalización de la producción ha sido una de las grandes transformaciones ocurridas en la economía mundial de los últimos 40 años (FEENSTRA, 1998; GEREFFI *et al.*, 2005; GEREFFI; STURGEON, 2013; KOSACOFF; LÓPEZ, 2008; PORTA *et al.*, 2016). A partir de la década del ochenta, las empresas comenzaron a deslocalizar sus procesos productivos a nivel mundial, generando que el valor sea agregado en múltiples países antes de llegar a los consumidores. Este proceso fue posible gracias a la caída de las barreras arancelarias, el afianzamiento a nivel mundial de la OMC como órgano regulador de los intercambios globales[2] y las políticas asociadas al consenso de Washington (GEREFFI; STURGEON, 2013). Esta nueva fase de la organización productiva recibió el nombre de Cadenas Globales de Valor (CGV), abriendo un conjunto de investigaciones científicas sobre este nuevo fenómeno.

La idea de cadena fue utilizada históricamente para analizar la secuencia de actividades necesarias en la manufacturación de un determinado producto, teniendo en cuenta no sólo su parte "tangible", sino también toda una gama de servicios asociados (comercialización, distribución, postventa, etc.). Lo novedoso surge de la dimensión global que tomó este fenómeno, al dividirse la

[2] La incorporación de China en el año 2001 y Rusia el año 2012 a la Organización Mundial del Comercio (OMC) marcan el punto a partir del cual se hacen globales las reglas impuestas por esta institución.

producción en múltiples países, ocupándose cada uno de ellos de una parte diferente en la agregación de valor (SANTARCÁNGELO *et al.*, 2017; SCHTEINGART *et al.*, 2017). Los estudios que utilizan las CGV como marco teórico pretenden explicar el proceso por el cual la producción se desintegró a través de la integración del comercio internacional (FEENSTRA, 1998), posibilitando que muchos países en desarrollo se incorporaran al comercio mundial al crearse una compleja red entre proveedores y casas matrices (WINKLER; MILBERG, 2013).

En el núcleo de este cambio mundial se encuentra la decisión de las compañías transnacionales de focalizar el núcleo de sus negocios en la innovación, el marketing y los segmentos que más valor agregan, dejando de lado la propiedad directa de los procesos productivos más genéricos y centrados en el volumen. El enfoque de las CGV resalta que la coordinación y el control a escala global de la producción pueden lograrse sin la propiedad directa de los recursos en otros países.

Esto representa un quiebre con respecto a las estrategias de integración vertical típica del modelo fordista, dado que se vuelve más beneficioso para las corporaciones transnacionales deslocalizar (*offshoring*) y externalizar (*outsourcing*) parte de su proceso de producción (GEREFFI *et al.*, 2005; PORTA *et al.*, 2016), antes que concentrar la propiedad del mismo a nivel local. Cuando una empresa deslocaliza una parte de su producción, transfiere actividades consideradas como no esenciales a otro país, mientras que cuando las externaliza, la concede a otra firma que puede residir en el exterior o no. En suma, las empresas transnacionales vieron reforzado su rol en la económica mundial de la mano de la profundización de la CGV.

El eje que organiza los nuevos arreglos productivos es la búsqueda de ventajas económicas por parte de las empresas transnacionales. La estrategia se orienta a fragmentar el proceso

productivo en varios segmentos discretos y con formas específicas de organización e inserción internacional (CARDEILLAC, 2013; PÉREZ IBÁÑEZ, 2021). Frente al lento crecimiento económico en los países centrales, las empresas transnacionales se establecieron en las naciones en desarrollo para aprovechar los bajos costos productivos y laborales, y exportar de vuelta a sus economías de origen o abastecer estos mismos mercados. Estos países emergentes ofrecían grandes cantidades de trabajadores a bajo costo, capacidades productivas e infraestructuras en crecimiento, abundantes materias primas y también la posibilidad de vender en un nuevo mercado doméstico que progresaba al ritmo del surgimiento de nuevas clases medias (GEREFFI; STURGEON, 2013).

Estos cambios en las estrategias empresariales se enmarcan en grandes transformaciones globales (KOSACOFF; LÓPEZ, 2008; PORTA *et al.*, 2016). Primero, la aparición de desarrollos tecnológicos en comunicaciones, que permiten controlar la producción a grandes distancias o transportar mercancías a menor costo y más rápido de un continente a otro. Segundo, la integración de Brasil, Rusia, India y China al comercio mundial como economías de mercado, generando nuevos destinos donde colocar producciones, como así también abundante mano de obra dispuesta a trabajar por menores salarios que en los países desarrollados. Tercero, el reemplazo de la sustitución de importaciones por el desarrollo basado en las exportaciones como eje central de las políticas industriales.

Ahora bien, la visión global que prima en el enfoque de CGV oscurece las implicancias que el anclaje nacional tiene sobre el comercio en cadenas (TREVIGNANI; FERNÁNDEZ, 2017). Al priorizarse análisis del tipo *glocales*, se investigan trayectorias empresariales exitosas que actúan desde lo global a lo local generando efectos positivos de nivel micro. Esto habilita la posibilidad de tomar segmentos aislados - en formas de cadenas de

empresas - totalmente escindidos de las trayectorias nacionales o regionales y sus determinantes. Según Fernández (2015; 2017; 2015; 2017), el problema de esta argumentación es el sobrepeso explicativo depositado sobre las firmas, ya que invisibiliza el funcionamiento de las cadenas en el marco general del sistema de países, con su forma de reproducción contradictoria y jerárquica. A pesar de su origen común, el enfoque de las CGV se ha ido alejando paulatinamente de las teorías como sistema-mundo o dependencia que tienen una visión de tipo holística sobre el intercambio entre países.

De esta manera, los análisis basados en la literatura de las CGV no dan cuenta de la existencia de trayectorias nacionales al interior de esta totalidad que son heterogéneas, jerárquicas, desiguales y estables en el tiempo. Como consecuencia también se invisibilizan los efectos de estos diversos caminos regionales o nacionales en los actores anclados territorialmente en estas zonas. Es decir, no puede explicar cómo se condicionan o habilitan ciertos trayectos al interior de las cadenas globales en función del lugar que le toque a ese país en la división internacional del trabajo (PÉREZ IBÁÑEZ, 2016; 2019). La teoría de las CGV obvia las diferencias que pueden existir, meramente derivadas de su anclaje nacional, entre una pequeña empresa autopartista en Detroit, Taipéi, Varsovia o Villa Constitución en los intentos por escalar posiciones en una cadena global.

Esta discusión se entrelaza con el déficit que trae aparejada la concepción de poder reinante en estos enfoques. Recuperando aportes estructuralistas y dependentistas Trevignani y Fernández (2017) sostienen que existe una importante jerarquía entre los países del norte global y sur global que condiciona las trayectorias al interior de las CGV. Visibilizar que existen países con roles diferenciados, desiguales y jerárquicos resalta que las cadenas de empresas no actúan en vacíos de poder, sino que tiene múltiples

determinaciones geográficas y políticas. Es decir, existen efectos diferenciados y recíprocos entre el nivel sistémico global y las trayectorias nacionales al interior de este. Por un lado, los actores nacionales ven dificultado o potenciado el escalonamiento productivo en las cadenas globales en función de su anclaje territorial, como así también los actores globales intentan estructurar a nivel nacional mejores condiciones de valorización en función de sus intereses. El enfoque de las CGV imposibilita el análisis de cómo se configura la dominación entre los actores de la cadena y la reproducción de jerarquías nacionales.

En este capítulo buscamos recuperar la dimensión nacional en el análisis de las cadenas a través de considerar los efectos que tienen las CGV sobre el crecimiento de un conjunto de países seleccionados. A partir de datos de comercio y PBI de EORA-UNCTAD y el Banco Mundial se construyó una tipología de trayectorias nacionales en las cadenas distinguiendo entre países del norte y del sur global.

Para esto en el próximo apartado analizaremos las tensiones comerciales que surgieron luego de la crisis de 2008 y el novedoso fenómeno del *reshoring*. Luego presentaremos evidencia empírica sobre los desempeños comerciales y productivos de 56 naciones focalizando en las diferencias entre países del sur global y del norte global. Por último, en las conclusiones analizamos la tipología de inserción en las cadenas elaborada y la bifurcación existente entre los países del norte y del sur.

## ACORTAMIENTO DE LAS CADENAS Y *RESHORING*

Uno de los indicadores más importantes de la primacía de las CGV en el comercio mundial es el crecimiento exponencial que

tuvieron las partes y componentes por sobre los bienes finales en las exportaciones totales (ATHUKORALA, 2010; GEREFFI *et al.*, 2005; PORTA *et al.*, 2016; YATE, 1998). En consecuencia, las mediciones tradicionales que relevan las exportaciones e importaciones brutas resultan insuficientes para captar este fenómeno, ya que el valor de un bien exportado puede contener materias primas o insumos fabricados en otro país[3]. Una serie de organismos internacionales hicieron grandes avances en la unificación de series estadísticas en pos de resolver esta problemática. Entre las más destacables, se puede mencionar las siguientes bases de datos: EORA-UNCTAD GVC, Trade Value Added-OCDE o World Input Output (AQIB *et al.*, 2017; DALLE *et al.*, 2013; FERRANDO, 2013; PORTA *et al.*, 2016).

Porta, Santarcángelo y Schteingart (2016) concluyeron en base al análisis de estas bases que, entre 1995 y 2011, la geografía económica mundial experimentó grandes cambios. Los flujos comerciales se volvieron más poli direccionales y abundantes, aumentando el contenido importado de las exportaciones de todas las regiones. En el período analizado por el citado artículo, el total de intercambios asociados a las CGV pasó de 2,05 billones de dólares a 9,27 billones.

[3] Es importante distinguir que un país puede participar en las cadenas "aguas arriba" (upstream), lo que implica agregar valor extranjero (de terceros países) a sus exportaciones; o "aguas abajo" (downstream), donde sus exportaciones son incorporadas a otros productos como insumos, para luego ser reexportadas (FERRANDO, 2013). En base a esta distinción Porta, Santarcángelo y Schteingart (2017) sostienen que países como China e Indonesia aumentaron su participación "aguas abajo" al desarrollar una gran base de proveedores locales nacionales de componentes que luego son usados por otros países en sus propias exportaciones. Por el contrario, Tailandia, Vietnam, Camboya o Malasia aumentaron su participación "aguas arriba", consolidándose como ensambladores finales de productos que fueron producidos en otros países. Un proceso similar ocurrió con los países del este europeo (Polonia, Hungría, República Checa o Eslovaquia). Cabe destacar que posibles integraciones "aguas abajo" pueden hacer referencia a profundizaciones de perfiles exportadores asociados a commodities, como es el caso de Chile, Rusia, Australia o Arabia Saudita. Para el caso de sudamericano los autores sostienen que Brasil aumentó su participación "aguas abajo" a partir de la venta de partes y componentes metalmecánicos hacia el sudeste asiático y la República Argentina aumentó su participación "aguas arriba" por el fuerte crecimiento de la industria automotriz, con gran componente importado, precisamente, de Brasil.

A pesar del vasto alcance que tuvieron las CGV en los últimos años, varios autores comenzaron a alertar sobre un incipiente proceso de morigeración del fenómeno (BRUDSEN, 2020; BURUMA, 2016; CEPAL, 2015; 2016; 2017; DE BACKER *et al.*, 2016; DEGAIN *et al.*, 2017; DELIS *et al.*, 2019; FRATOCCHI *et al.*, 2014; 2016; SIRKIN *et al.*, 2011; THE ECONOMIST, 2020b, 2020a; VECCHI, 2017). Entre estos autores existe consenso respecto a que la lenta recuperación de la economía global luego de la crisis financiera de 2008 incentivó a las empresas transnacionales a relocalizar (*reshoring*) parte de su producción en los países centrales o, al menos, reconsiderar futuras inversiones en el exterior. Es decir, que se comenzó a reconstruir un nuevo esquema de negocios a partir del cual producir en los países centrales vuelve a ser rentable en base a una reconsideración de los costos totales incluidos en cada proceso productivo, en el que los países asiáticos no siempre son la mejor opción (SIRKIN *et al.*, 2011).

Al nivel de las firmas, el concepto de *reshore* es utilizado en la academia para dar cuenta de las decisiones empresariales por las que los procesos productivos, que en un primer momento se relocalizaron en el extranjero, son repatriados nuevamente al país de origen. Fratocchi *et al.* (2014; 2016) encontraron diversas razones teóricas por las cuales una empresa podría optar por recuperar procesos productivos previamente externalizados. Un primer conjunto de razones está asociado a la aparición de problemas logísticos en la cadena como: aumento de los costos de transporte, problemas en la coordinación, riesgo asociado a los proveedores *offshore*, problemas para cumplir con el aprovisionamiento a tiempo, alto costo general, etc. El segundo grupo contiene los cambios en el país de origen como: pérdida de potencial de innovación, reacción de los consumidores debido al efecto "*made in*", flexibilización en el mercado laboral local, aumento de la productividad manufacturera del país, tasas de desempleo, políticas públicas como subsidios para la reubicación y/o aumento de la satisfacción del cliente. Tercero,

cambios dentro de la empresa debido a la automatización de un proceso de producción, la falta de capacidad para gestionar la planificación requerida o la flexibilidad operativa. Por último, cambios en el país extranjero como la reducción de la brecha de costos laborales, la mala calidad de los productos locales, la falta de trabajadores calificados y la pérdida de conocimientos técnicos en el país anfitrión. En un informe del año 2015 la Comisión económica para América Latina coincide con este listado de razones y sostiene que, como consecuencia de ellas, es posible avizorar una madurez de las primeras condiciones que impulsaron la fragmentación geográfica de la producción y que, por tanto, sus efectos comienzan a disiparse (CEPAL, 2015). Este informe sostiene que era esperable para los siguientes años un acortamiento de las cadenas regionales y globales de valor y por tanto un menor dinamismo del comercio internacional.

En términos geopolíticos, Degain, Meng y Wang (2017) sostienen que la estructura mundial de agregación de valor que emergió luego de la crisis es diferente de la que prevaleció durante los períodos previos. A partir de diferenciar CGV simples (productos que para su fabricación solo cruzaron fronteras nacionales una vez) y complejas (productos y componentes que son intercambiados por lo menos dos veces entre países), sostienen que estas últimas vieron decaer su participación desde 2012. Los autores sustentan, en base a un prolifero análisis empírico, que el comercio internacional más tradicional, no integrado en las cadenas globales y orientado a satisfacer una clásica demanda externa poco elástica (vino francés por ropa inglesa, por ejemplo) es el que explica la mayor parte de la recuperación comercial post 2008.

El débil desempeño económico experimentado entre 2011 y 2017 generó que diversos países busquen colocar en el exterior parte de su producción excedente y opten por políticas proteccionistas para resguardar una débil demanda nacional. Ahora bien, el

comercio internacional es un juego de suma cero, en el que es imposible que todos los actores aumenten sus exportaciones al mismo tiempo que buscan restringir las importaciones. De esta manera, el esfuerzo de cada actor por equilibrar sus propias cuentas genera, en última instancia, un desequilibrio sistémico (CEPAL, 2015). Este proceso económico incentivó, a su vez, un recambio político en los gobiernos de los países centrales que refuerza esta tendencia al proteccionismo. Por ejemplo, en las diez primeras semanas desde la asunción de Donald Trump como presidente de los Estados Unidos, se desalentaron las inversiones de General Motors y Ford previstas para México y se derrumbaron todos los acuerdos alcanzados para el lanzamiento del Acuerdo Transpacífico de Cooperación económica, conocido como TPP por sus siglas en inglés (CEPAL, 2017). A su vez, el referéndum por el cual el Reino Unido decidió salir de la Unión Europea (*Brexit*), siembra aún más incertidumbre sobre la continuidad de las CGV (RODRIK, 2018; ROSALES, 2017).

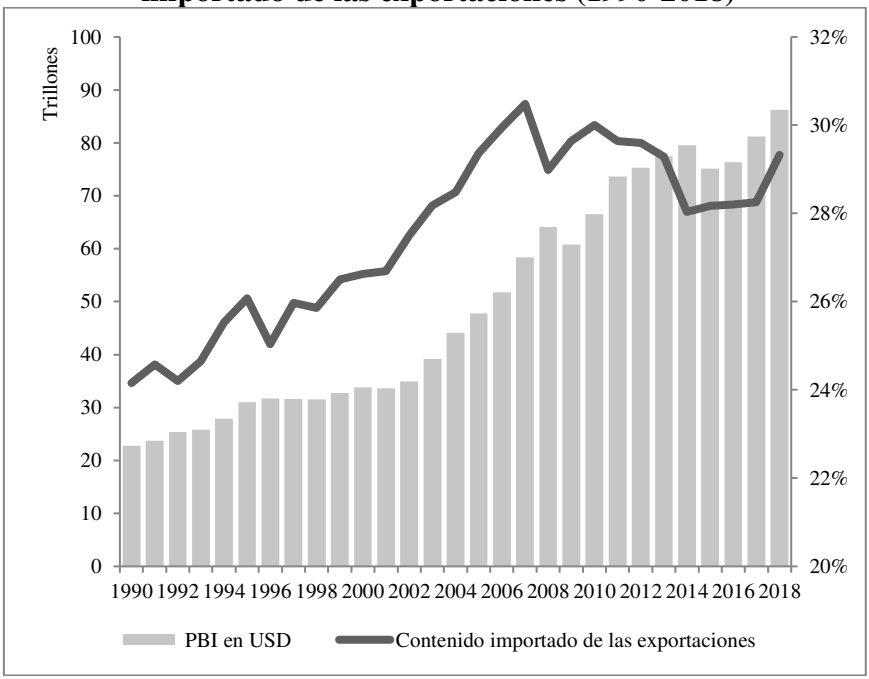
Desde los últimos años es posible ver la aceleración de la llamada guerra comercial entre China y Estados Unidos en la disputa por darle forma a la nueva gobernanza global del comercio internacional. Saliéndose del esquema tradicional de la OMC y la multilateralidad, dicho enfrentamiento comienza a ser efectuado en base a cuotas, aranceles y cupos para limitar las importaciones provenientes del otro país. Lo paradojal de esta disputa es que las empresas transnacionales norteamericanas terminan posicionando políticamente como aliados a los gobiernos de los países asiáticos en la defensa de la libre circulación de bienes y capitales de la obtuvieron grandes ganancias en los últimos años.

En este contexto de tensiones globales la crisis sanitaria global desatada a principios de 2020 con el virus COVID 19 pone aún más presión sobre el sostenimiento de este esquema de negocios generando que el periodismo especializado comience a focalizarse

sobre el "fin de la globalización" (THE ECONOMIST, 2020a; 2020b). En retroalimentación con lo primero, el cierre de fronteras acontecido de facto genera una oportunidad para que los Estados de los países centrales renegocien con sus transnacionales el aumento de la agregación local de valor y creación de puestos de trabajo a cambio de salvatajes y ayudas financieras (BRUDSEN, 2020; MAZZUCATO; ANDREONI, 2020; MAZZUCATO; QUAGGIOTO, 2020).

## TRAYECTORIAS NACIONALES EN LAS CGV

**Gráfico 1 - PBI y contenido importado de las exportaciones (1990-2018)**




Fuente: Elaboración propia. Basada en: BANCO MUNDIAL; UNCTAD-EORA.

En el Gráfico 1 podemos ver la evidencia empírica de lo que venimos explicando: las barras grises (PIB global) parecen crecer junto con la línea negra (Contenido importado de las exportaciones) hasta 2008. A partir de ese momento, la ligera recuperación económica no se basó en el comercio asociado a las CGV, ya que la cantidad de comercio en cadena como % de las exportaciones detuvo repentinamente su aumento e incluso bajó unos puntos, del 30% al 28%.

Sin embargo, estos dos procesos se han desplegado de forma diferente en todo el mundo. En este capítulo hemos distinguido entre dos conjuntos diferentes de países: el Norte Global (NG) y el Sur Global (SG) (ODEH, 2010). En el Norte Global están agrupados los países económicamente desarrollados de Europa Occidental, Estados Unidos, Japón y la Commonwealth (Australia y Canadá). El Sur Global representa a los países económicamente atrasados de la periferia que no están englobados dentro del Norte (TREVIGNANI; FERNÁNDEZ, 2017). Mientras que las primeras naciones son ricas, tecnológicamente avanzadas, políticamente estables y poblacionalmente envejecidas, ya que sus sociedades tienden a un crecimiento demográfico nulo, lo contrario ocurre con los países del GS. Estos últimos son de base agraria y dependen económica y políticamente de las GN. Los países del norte han seguido dominando y dirigiendo el Sur Global en el comercio y la política internacional (ODEH, 2010).

Para este trabajo se han seleccionado las primeras 56 naciones que en conjunto representan el 95% del PIB mundial en 2018. De acuerdo con la división entre NG y SG previamente establecida., se han clasificado 20 países en la primera categoría y 36 en la segunda, como se muestra en la Tabla 1.

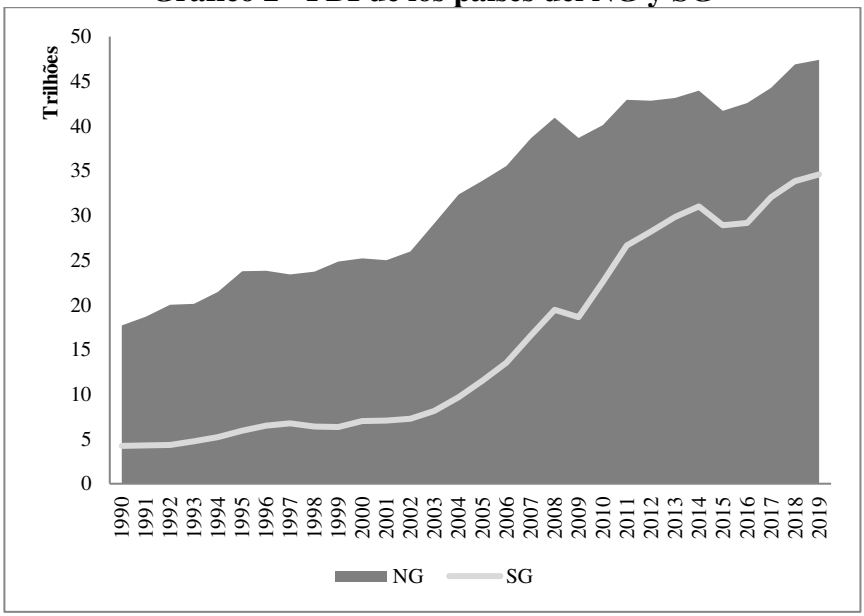
**Tabla 1 - Países del norte y sur global**

| Norte global | Sur global | |
|---|---|---|
| Australia | Argentina | Nigeria |
| Austria | Bangladesh | Nueva Zelanda |
| Bélgica | Brasil | Pakistán |
| Canadá | Chile | Perú |
| Suiza | China | Filipinas |
| Alemania | Colombia | Polonia |
| Dinamarca | Rep. Checa | Rumania |
| España | Argelia | Rusia |
| Finlandia | Egipto | Arabia Saudita |
| Francia | Hong Kong | Singapur |
| Reino Unido | Hungría | Tailandia |
| Grecia | Indonesia | Pavo |
| Irlanda | India | Ucrania |
| Italia | Irán | Venezuela |
| Japón | Irak | Vietnam |
| Países Bajos | Israel | Sudáfrica |
| Noruega | Kazajstán | |
| Portugal | Corea del Sur | |
| Suecia | México | |
| EE. UU | Malasia | |

En las últimas décadas, el SG ha primigeniamente comenzado a alterar el papel histórico que ha asumido en la división internacional del trabajo: provisión de materias primas y bienes agrícolas. Esta transformación económica se desarrolló sobre la base del crecimiento de las CGV y la capacidad de utilizar este contexto global para desplegar un proceso de industrialización tardía. En el Gráfico 2 se puede evaluar que la expansión de la producción global que tuvo lugar a partir de la última década del siglo XX fue más rentable para los SG que para los NG. El PIB de los países periféricos

sólo representaba el 24% de las economías centrales al inicio de la serie y en 2018 esta cifra se elevó al 73%. Este notable aumento en la participación del PIB global de las naciones del sur se ha sustentado en el relativo estancamiento de los países del norte (en particular después de 2008), pero especialmente en el explosivo desempeño de los países del SG que mantuvieron una tasa de crecimiento anual del 13% en promedio entre los primeros once años del siglo XXI.

**Gráfico 2 - PBI de los países del NG y SG**




Fuente: Elaboración propia. Basada en: Banco Mundial.

Por primera vez en la historia del capitalismo moderno las relaciones comerciales entre los países SG tienen un importante densidad y dinamismo (FERNÁNDEZ, 2017). Como resultado los

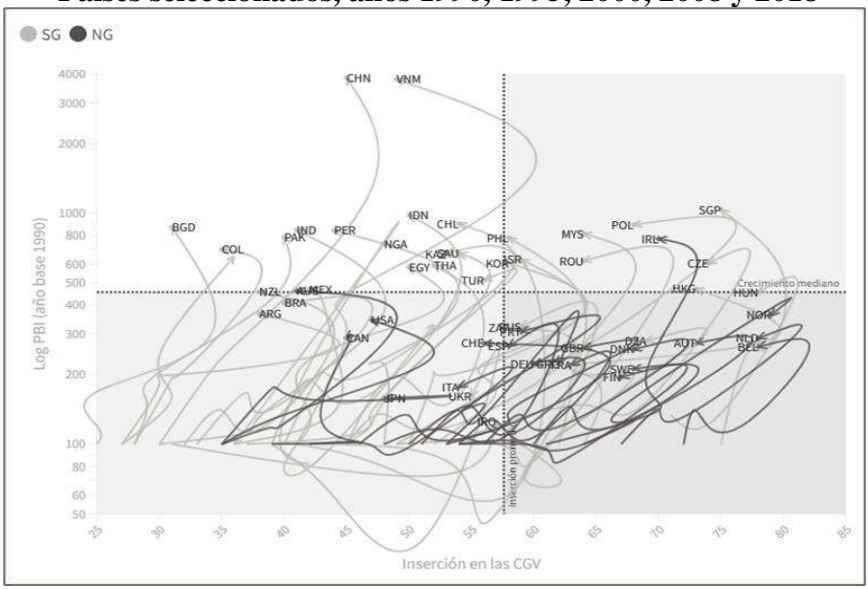
países periféricos explicaron progresivamente mayores proporciones del producto global, logrando reposicionarse en la división del trabajo. De esta manera los países del sur global se encuentran en una mejor posición para ejercer mayor influencia económica y política sobre el orden económico mundial (GEREFFI; STURGEON, 2013).

Sin embargo, esta importante transformación en la periferia se sustenta también sobre una profunda jerarquía regional al interior del SG. Es de destacar que los países del sudeste asiático junto a Brasil, India, Rusia y Sudáfrica han sido los que mayores resultados han logrado en este contexto global a partir de recibir la relocalización de empresas transnacionales de los países del NG (PEREZ ALMANSI, 2020). En este sentido el resto de los países de América Latina, África y Asia han tenido performances más moderadas en el contexto de las CGV y continuando reproduciendo lugares primarizados en la división internacional del trabajo.

Cuando evaluamos cómo ha sido la trayectoria en las CGV de cada país de nuestra muestra obtenemos el gráfico 3. En el eje de las abscisas hemos asignado la cantidad de valor añadido extranjero (FVA) más el valor nacional añadido por otro país sobre sus exportaciones (DVX) como porcentaje de las exportaciones brutas (GEXP) del país original para cada nación de nuestra seleccionada[4]. En el eje de las ordenadas hemos fijado logarítmicamente la variación del PIB con base en el año 1990. Por último, distinguimos los países GS en gris claro y los GN en gris oscuro. Para simplificar el análisis de los datos sólo hemos seleccionado solamente cinco años: 1990, 1995, 2000, 2008 y 2018.

[4] Las siglas fueron tomadas de la base de datos EORA-UNCTAD. FVA (Foreing Value Added) es valor añadido extranjero que se incorpora a las exportaciones de este país o aguas abajo. DVX es el valor añadido interno de este país que se materializa en las exportaciones de otros países o aguas arriba. La suma de estos dos indicadores sobre el total de las exportaciones (GEXP) de un país permite construir un índice de participación en las CGV.

**Gráfico 3 - PIB (año base 1990)
y comercio en CGV como % de exportaciones.
Países seleccionados, años 1990, 1995, 2000, 2008 y 2018**



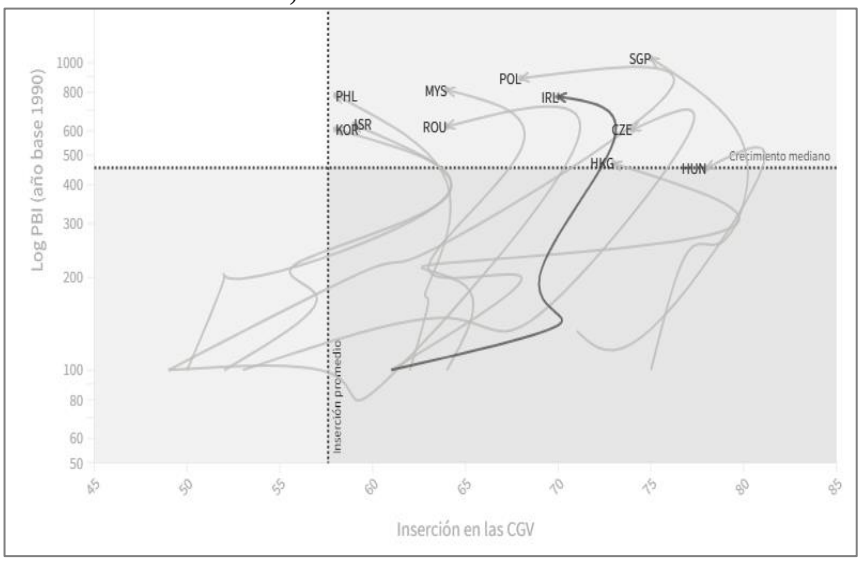

Fuente: Elaboración propia. Basada en: BANCO MUNDIAL; UNCTAD-EORA. Disponible en: <https://public.flourish.studio/visualisation/3389565>.

En base a estos indicadores se puede analizar en el gráfico 4, la trayectoria en las CGV de los países seleccionados. En la medida que las líneas vayan de izquierda a derecha estaremos frente a un proceso de inserción en las cadenas y viceversa, si el recorrido es de derecha a izquierda se estarán desinsertando. En simultaneo, si el país ascendiendo en el gráfico estaremos frente a un aumento del PBI, mientras que si desciende hacia la base podremos concluir que está decreciendo su producto.

En un análisis preliminar podemos mencionar que todos los países han aumentado su PIB desde 1990, excepto los que han pasado por situaciones excepcionales (como guerras), pero que en

2008 este proceso se ha ralentizado coincidente con lo analizado en el Gráfico 1. Asimismo, todos los casos de nuestra muestra han aumentado la participación en las CGV hasta 2008, año en que se produjo una inversión de este indicador. Así pues, comprobamos, a grandes rasgos, que los puntos de nuestro gráfico se mueven de la izquierda a la derecha y de la parte inferior del gráfico a la zona superior, hasta el año de la mención en el que mantienen su posición vertical y comienzan a girar a la izquierda. Hemos añadido un enlace online en el que los lectores pueden profundizar en cada trayectoria de forma más interactiva.

**Gráfico 4 - Países del primer cuadrante, alta inserción con crecimiento**

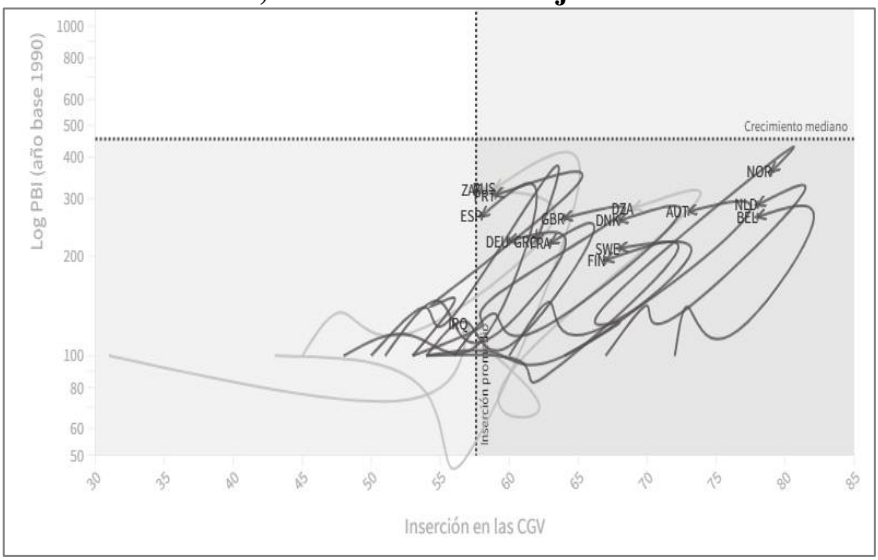



Fuente: Elaboración propia. Basada en: BANCO MUNDIAL; UNCTAD-EORA.

Como resultado, obtuvimos cuatro tipologías diferentes de trayectorias en la CGV coincidentes con los cuadrantes formados por

la intersección de los ejes y y x. En el primer cuadrante (amplificado en Gráfico 4) están representados los países que llegan a 2018 con alto crecimiento y alta inserción en la CGV. Estas naciones son: Corea del Sur, Filipinas, Hong Kong, Hungría, Irlanda, Israel, Malasia, Polonia, República Checa, Rumanía y Singapur. Estos once países pertenecen todos al GS excepto Irlanda. Principalmente son naciones de Europa del Este y Asia que consiguen aumentar sus PBI en un 698 % y manteniendo una inserción del 67% en promedio. Esta primera tipología puede llamarse los ganadores de la globalización. Es destacar que Corea, Filipinas e Israel describen trayectorias que parecen estar cercanas cambiar hacia el segundo cuadrante.

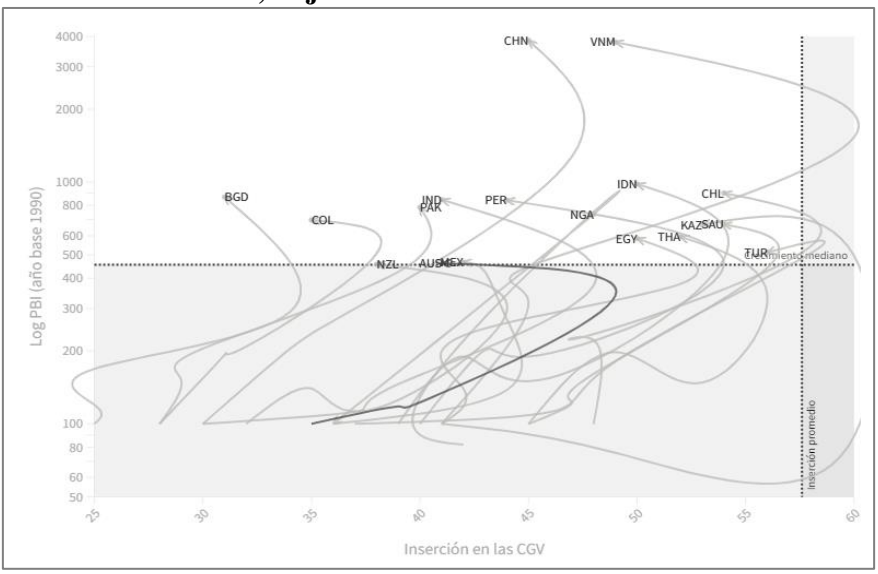
**Gráfico 5 - Países del cuarto cuadrante, alta inserción con bajo crecimiento**




Fuente: Elaboración propia. Basada en: BANCO MUNDIAL; UNCTAD-EORA.

Un segundo grupo está formado por los países del cuarto cuadrante que tienen una alta inserción en la CGV, pero un bajo rendimiento en el crecimiento del PBI (ver Gráfico 5). Bajo esta tipología están representados la mayoría de los países de Europa Occidental e Irak, Sudáfrica, Argelia y Rusia. Esta tipología incluye un 65% de países del GN que demuestran que, a pesar de haber desplegado una estrategia más global, se vieron impedidos de recoger resultados relativamente mejores.

**Gráfico 6 - Países del segundo cuadrante, baja inserción con alto crecimiento**

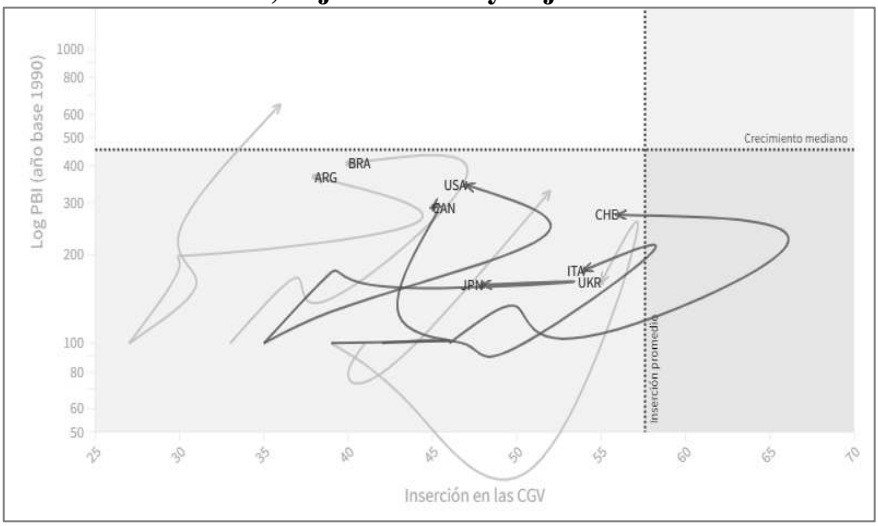



Fuente: Elaboración propia. Basada en: BANCO MUNDIAL; UNCTAD-EORA.

El tercer grupo son los países que terminaron posicionados en el segundo cuadrante de nuestro primer gráfico en 2018. Estos países son: Arabia Saudí, Australia, Bangladesh, Chile, China,

Colombia, Egipto, Indonesia, India, Kazajistán, México, Nigeria, Nueva Zelanda, Pakistán, Perú, Tailandia, Turquía y Vietnam. Este grupo, a pesar de haber experimentado un alto índice de crecimiento, lo han logrado sin profundizar su inserción en las CGV como puede verse en el Gráfico 6. Bajo esta categoría se engloba muchos países del GS siendo el principal exponente de este grupo China. Esta singular nación ha experimentado la mayor mejora de su producto nacional logrando un incremento del 3850%. A su vez, México, Nueva Zelanda y Australia se encuentran en límite inferior del cuadrante, prontos a caer en el próximo grupo.

**Gráfico 7 - Países del tercer cuadrante, baja inserción y bajo crecimiento**




Fuente: Elaboración propia. Basada en: BANCO MUNDIAL; UNCTAD-EORA.

Es posible concluir que esta tipología de trayectoria se basa más en las capacidades endógenas, el consumo del mercado local o las estrategias de desarrollo basadas en la sustitución de

importaciones. Solo hay un país del NG, Australia. Por último, es de destacar que muchas naciones llegaron a este cuadrante tras abandonar el primero como Chile, Kazajistán, Arabia Saudí, Tailandia, Turquía y Vietnam.

Por último, el tercer cuadrante está representado por los países que ni han experimentado un alto ritmo de crecimiento ni han conseguido insertarse en el comercio asociado a las cadenas. Estos países son Argentina, Brasil, Canadá, Suiza, Irán, Italia, Japón, Ucrania, Estados Unidos y Venezuela, como puede verse en el gráfico 7.

Las dos mayores economías contenidas en esta tipología son EE.UU. y Japón que representan los casos más paradójicos. A pesar de ser sus empresas nacionales las que decidieron cruzar las fronteras hacia los países SG no lograron participar en términos comparados de los beneficios del crecimiento. Este grupo claramente puede ser clasificado como los grandes perdedores.

## CONCLUSIÓN

Hemos podido en este capítulo reconstruir cuatro tipologías de trayectorias de países en función de la intersección entre inserción en las cadenas globales de valor y crecimiento del PBI: 1) Alta inserción con alto crecimiento, 2) alta inserción con bajo crecimiento, 3) baja inserción con alto crecimiento y 4) baja inserción con bajo crecimiento.

Mientras que los países que describieron el primer tipo de trayectoria son claramente los ganadores del surgimiento de los nuevos arreglos productivos anclados en las CGV, los últimos claramente son los perdedores. El tercer grupo representa aquellos países que desplegaron procesos de desarrollo más endógenos y no

tan dependientes de las CGV. Las exportaciones de este grupo de países tienen una mayor proporción de valor agregado localmente que sus pares del primer grupo. Ahora bien, como mencionamos, muchas naciones llegaron a este punto a través de una trayectoria que recorrió en primera instancia el primer grupo, para luego desplazarse de derecha a izquierda en el gráfico 7. A su vez, varios países del primer tipo de trayectorias se encuentran en límite para pasar ser parte del segundo grupo. Es posible entonces concluir que el primer grupo, de mucho crecimiento con altos niveles de inserción en las cadenas, se presenta como una oportunidad para realizar aprendizajes productivos que permitan el traspaso al tercer grupo de desarrollo más endógeno y de mayor valor agregado localmente. Estos dos grupos están principalmente compuestos por países del sur global, quienes parecen haber sacado mayor provecho del surgimiento de las CGV como mencionábamos al principio.

Como dijimos, del cuarto grupo son Japón y Estados Unidos los países más representativos de este tipo de trayectorias de bajo crecimiento y baja inserción. Hemos denominado a estas trayectorias como las perdedoras del surgimiento de las CGV. El segundo grupo, principalmente compuesto por los países de Europa occidental, también tienen son trayectorias de escaso crecimiento, pero de alta inserción. Ahora bien, dos características valen la pena mencionar. Primero, los altos niveles de inserción registrados son probablemente el resultado del libre comercio al interior de la Unión Europea que permite que los países miembros incorporen valor en sus exportaciones de sus vecinos regionales. Podríamos decir que es comercio asociado a las CGV, pero de corta distancia geográfica. De hecho, si analizáramos a los países de Europa occidental como una unidad veríamos una trayectoria más similar a los del cuarto grupo en donde esta EEUU y Japón. Segundo, incluso varios países como España, Portugal y Sudáfrica se encuentran en los límites del cuadrante pronto a pertenecer al cuarto grupo de los perdedores. En

conjunto, entre el segundo y el cuarto grupo, se encuentran todos los países del NG (excepto Irlanda y Australia) que no lograron crecer.

En síntesis, los arreglos productivos que posibilitaron la emergencia de las CGV tuvieron ganadores y perdedores a nivel global pudiendo verse trayectorias nacionales mas exitosas en el sur y menos exitosas en el norte. Como mencionamos en la introducción, en el núcleo de este proceso se encuentra la decisión de las empresas multinacionales de los países del norte global de deslocalizar parte de sus procesos productivos hacia el sur en búsqueda de mejores condiciones de valorización. Cuarenta años después y con esta bifurcación en las trayectorias es entendible que los países desarrollados estén bogando por retener fronteras adentro mayores eslabones de la generación de valor en lo que denominamos *reshoring*. En este sentido, las guerras comerciales actuales que buscan transformas el plafón normativo sobre el cual circulan los intercambios comerciales encuentran su fundamento, entre otros, en esta bifurcación de trayectorias explicitada.

Para finalizar, con este capítulo se pretende aportar elementos al debate general de la teoría de las cadenas globales de valor demostrando la relevancia de los factores nacionales en los procesos de inserción internacional. Queda para futuras líneas de investigación profundizar en estos casos nacionales de manera tal de obtener mayores fundamentos en las explicaciones de la bifurcación de estas trayectorias.

## REFERENCIAS

ALMANSI, B. P. "El desarrollo de la industria automotriz asiática a través de la sociología del desarrollo". **Realidad Económica**, vol. 49, n. 330, 2020.

AQIB, A. *et al.* "Calculating Trade in Value Added". **IMF Working Papers**, vol. 17, n. 178, 2017.

ATHUKORALA, P. "Production Networks and Trade Patterns in East Asia: Regionalization or Globalization?". **ADB Working Paper Series on Regional Economic Integration**, n. 56, August, 2010.

BACKER, K. *et al.* "Reshoring: Myth or Reality?". **OECD Science, Technology and Industry Policy Papers**, n. 27, January, 2016.

BRUDSEN, J. "France and Netherlands call for tougher EU trade conditions". **Financial Times** [04/05/2020]. Disponível em: <https://www.ft.com>. Acesso em: 10/01/2022.

BURUMA, I. "The End of the Anglo-American Order". **The New York Times** [29/11/2016]. Disponível em: <https://www.nytimes.com>. Acesso em: 10/01/2022.

CARDEILLAC, J. "Documento de Trabajo n° 88: Sobre las Cadenas Globales de Valor". **Anales del Seminario Anual do Programa Grupos I+D "Cambios en la sociedad rural a inicios del siglo XXI**. Montevideo: CSIC, 2013

CEPAL - Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe. **La inversión extranjera directa en América Latina y el Caribe**. Santiago: CEPAL, 2017. Disponível em: <https://www.cepal.org>. Acesso em: 10/01/2022.

CEPAL - Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe. **Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe. La crisis del comercio regional: Diagnóstico y perspectivas**. Santiago: CEPAL, 2015. Disponível em: <https://www.cepal.org>. Acesso em: 10/01/2022.

CEPAL - Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe. **Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe. La región frente a las tensiones de la globalización**. Santiago: CEPAL, 2016. Disponível em: <https://www.cepal.org>. Acesso em: 10/01/2022.

DALLE, D. *et al*. "Política industrial: ¿el eslabón perdido en el debate de las Cadenas Globales de Valor?". **Revista Argentina de Economía Internacional**, n. 2, Diciembre, 2013

DEGAIN, C. *et al*. "Recent trends in global trade and global value chains". *In*: **Measuring and analyzing the impact GVCs on economic and development**. Washington: World Bank Group, 2017. Disponível em: <http://documents.worldbank.org>. Acesso em: 10/01/2022.

DELIS, A. *et al*. "The global recession and the shift to re-shoring: Myth or reality?". **Journal of Business Research**, 103, October, 2019.

FEENSTRA, R. C. "Integration of trade and disintegration of production in the global economy". **The journal of economic perspectives**, vol, 12, n. 4, 1998.

FERNÁNDEZ, V. R. "Global Value Chains in Global Political Networks: Tool for Development or Neoliberal Device?". **Review of Radical Political Economics**, vol. 47, n. 2, 2015.

FERNÁNDEZ, V. R. **La trilogía del erizo-zorro**: Redes globales, trayectorias nacionales y dinámicas regionales desde la periferia. Barcelona: Anthropos Editorial, 2017.

FERNÁNDEZ, V. R.; TREVIGNANI, M. F. "Cadenas Globales de Valor y Desarrollo: Perspectivas Críticas desde el Sur Global". **Dados**, vol. 58, n. 2, 2015.

FERRANDO, A. P. **Las Cadenas Globales de Valor y la medición del comercio internacional en valor agregado**. Buenos Aires: Instituo de Estrategias Internacional, 2013.

FRATOCCHI, L. e*t al*. "Motivations of manufacturing reshoring: An interpretative framework". **International Journal of Physical Distribution and Logistics Management**, vol. 46, n. 2, 2016.

FRATOCCHI, L. *et al*. "When manufacturing moves back: Concepts and questions". **Journal of Purchasing and Supply Management**, vol. 20, n. 1, 2014.

GEREFFI, G. *et al*. "The governance of global value chains". **Review of International Political Economy**, vol. 12, n. 1, 2005.

GEREFFI, G., STURGEON, T. "Global Value Chain-Oriented Industrial Policy: The Role of Emerging Economies". *In*: ELMS, D. K.; LOW, D. (eds.). **Global Value Chains in a Changing World**. Genebra: WTO Publications, 2013.

IBÁÑEZ, J. P. "Actores sociales del agro argentino en las relaciones comerciales con la República Popular China. ¿Integración o dependencia?". **Cartografías del sur**, n. 3, abril, 2016.

IBÁÑEZ, J. P. "Industria automotriz argentina: Triple estrategia de inserción en las cadenas globales (1990-2019)". **Realidad Económica**, n. 342, Agosto / Septiembre, 2021.

IBÁÑEZ, J. P."Cadenas globales de valor: Una revisión bibliográfica". **Semestre Económico**, vol. 22, n. 51, 2019.

KOSACOFF, B. LÓPEZ, A. "América Latina y las Cadenas Globales de Valor: Debilidades y potencialidades". **Revista de Globalización, Competitividad y Gobernabilidad**, vol. 2, n. 1, 2008.

MAZZUCATO, M.; ANDREONI, A. "No More Free-Lunch Bailouts". **Project Syndicate** [25/06/2020]. Disponível em: <https://www.project-syndicate.org>. Acesso em: 10/01/2022.

MAZZUCATO, M.; QUAGGIOTO, G. "El gran fracaso del Estado pequeño". **El Cohete a la Luna** [24/05/2020]. Disponível em: <https://www.elcohetealaluna.com>. Acesso em: 10/01/2022.

ODEH, L. E. A comparative analysis of global north and global south economies. **Journal of Sustainable Development**, vol. 12, n. 3, 2010.

PORTA, F. *et al*. "Cadenas globales de valor y desarrollo económico". **Economía y Desafíos del Desarrollo**, vol. 1, n. 1, 2017.

RODRIK, D. "Populism and the economics of globalization". **Journal of International Business Policy**, vol. 1, n. 1-2, 2018.

ROSALES, O. (2017). "Crisis y debates sobre globalización en Europa y los Estados Unidos: Implicaciones para América Latina". Serie Comercio Internacional, n. 129). CEPAL.

SANTARCÁNGELO, J. *et al*. "Cadenas Globales de Valor: Una mirada crítica a una nueva forma de pensar el desarrollo". **Cuadernos de Economía Crítica**, vol. 4, n. 7, 2017.

SCHTEINGART, D. *et al*. "Cadenas globales de valor: Transformaciones y posibilidades de desarrollo para la periferia

desde mediados de la década de 1990". **Apuntes: Revista de Ciencias Sociales**, vol. 44, n. 81, 2017.

SIRKIN, H. *et al*. "Made in America, Again: Why Manufacturing will return to the U.S". **The Boston Consulting Group** [2011]. Disponível em: <https://www.bcg.com>. Acesso em: 10/01/2022.

THE ECONOMIST. "Covid-19's blow to world trade is a heavy one". **The Economist** [14/05/2020]. Disponível em: <https://www.economist.com>. Acesso em: 10/01/2022.

THE ECONOMIST. "Has covid-19 killed globalisation?". **The Economist** [14/05/2020]. Disponível em: <https://www.economist.com>. Acesso em: 10/01/2022.

TREVIGNANI, M. F.; FERNÁNDEZ, V. R. **Desarrollo y Cadenas Globales de Valor**: Una revisión crítica desde la periferia. Santa Fé: UNL, 2017.

VECCHI, A. (ed.). **Reshoring of Manufacturing**: Drivers, Opportunities, and Challenges. New York: Springer International Publishing, 2017.

WINKLER, D.; MILBERG, W. S. **Outsourcing Economics Global Value Chains in Capitalist Development**. Cambridge University Press.2013

YEATS, A. J. "Just How Big is Global Production Sharing?". **Policy Research Working Paper**, November, 1999.

# CAPÍTULO 4

*Cadeias Globais de Valor e*
*Desenvolvimento Econômico na América Latina*

# CADEIAS GLOBAIS DE VALOR E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO NA AMÉRICA LATINA

*Túllio Vieira de Aguiar*

As cadeias globais de valor (CGVs) configuram um fenômeno econômico presente na história multissecular do capitalismo. Esta forma organizada de produção e trocas transfronteiriças entre diferentes setores significa a dinâmica econômica da globalização tanto pelo ângulo da produção quanto pelo âmbito do comércio e serviços. As CGVs na verdade não representam um aspecto do contexto contemporâneo, marcam a trajetória da economia mundial do capitalismo. Em perspectiva teórica, há autores que identificam este tipo de organização desde o século XVI; especialmente perante cenários em que um produto final representava o fruto de uma conjunção de peças e componentes cuja produção ocorria em diferentes locais. Hoje, como no passado, temos estruturas fortemente hierarquizadas que se traduzem em níveis de remuneração, intensidade tecnológica e acesso às redes de distribuição do comércio final, estando o comando das mesmas situado comumente em cidades, regiões ou países localizados no centro da economia mundial e suas cadeias de fornecimento e produção localizadas em regiões em desenvolvimento como a América Latina e o sudeste da Ásia por exemplo. A literatura internacional associa que na medida em que as empresas são capazes de protagonizar um processo de *upgrading* - ou ascensão industrial - poderão alcançar um novo patamar de diálogo e inserção na dinâmica das cadeias. Alcançar esse tipo de inserção, entretanto, envolve mais do que voluntarismo; faz-se necessário o advento de amplas políticas públicas. A dinâmica da chamada globalização, no que se atém às CGVs, abrange mas exclui, é um processo paradoxal

de envolvimento e ascensão na mesma medida em que o é em matéria de exclusão e segregação. Isso se dá devido ao modo deveras diversificado como certas economias podem participar da dinâmica de cadeias, o que implica uma aproximação de interesses do próprio capital e daquilo que é possível realizar em nível territorial para que uma ascensão produtiva seja capaz de ocorrer. Tudo isso somado a uma grande dose de condições circunstanciais, e sob o escopo pretendido, será desenvolvido nos capítulos a seguir.

## NOMENCLATURA

Apesar da expressão CGV representar um fenômeno constante na história plurissecular do capitalismo[5] - ao menos de maneira rudimentar - [6] e de ter sido elucidada em sua concepção atual apenas no início do século XXI, esta advém e veio a ser desenvolvida a partir de conceitos econômicos estabelecidos,

[5] A opinião do FMI acerca do tema diverge neste ponto; segundo o entendimento da organização, o fenômeno pode ser observado desde meados de 1960, especialmente no que tange a montagem de produtos eletrônicos em países da Ásia neste período (FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL, 2002, p. 128).

[6] Ozveren defende que é possível observar a incidência do fenômeno desde o século XVI; sobretudo quando se analisa o processo de produção de grandes embarcações. Neste sentido, a madeira utilizada para a construção de embarcações no período apontado deixou de ser produto final para participar de uma operação mais ampla e complexa; gradativamente esta passou a ser transportada para grandes polos de construção naval; selecionada, a fim de obter-se as partes mais convenientes para a construção do mastro ou de outros aparatos específicos da embarcação; e moldada de forma congruente à sua finalidade. Na medida em que o fornecedor da madeira a vendia de maneira especifica - no sentido de suprir as necessidades dos fabricantes de embarcações -, seu produto deixava de ser o produto final e passava a ser componente de um bem semi-acabado. As tarefas descritas eram costumeiramente realizadas por dois ou mais intermediários. Cada intermediário possuía sua especialidade e cada processo acrescentava valor ao bem, caracterizando, assim, uma espécie rudimentar de cadeia de valor (OZVEREN, 1994).

majoritariamente, em meados do século XX.[7] Bair argumenta que o termo resulta do desenvolvimento teórico de estudos direcionados à análise de determinados efeitos gerados pela globalização econômica. Levando em consideração esta conjuntura de esforços, poder-se-ia afirmar que propiciaram o nascimento de expressões como "*commodity chain"* e "*global commodity chain"*, que, após contribuições académicas diversas, teriam evoluído de forma módica até o abrangente e contemporâneo termo utilizado atualmente; qual seja, "*global value chain*", ou cadeia global de valor (BAIR, 2009). De fato, CGV apresenta-se como o termo mais adequado para descrever um processo de produção fragmentado e valorativo que envolva dois ou mais blocos econômicos/continentes (STURGEON, 2001). No entanto, a contraponto do que nos é apresentado por Bair, o termo, apesar de abrangente e adequado, não necessariamente representa uma evolução teórica das terminologias anteriores.

Ora, afirmar que CGV refere-se a uma mera evolução de conceitos, como os apresentados por Wallerstein ou Gereffi por exemplo, significa menosprezar suas contribuições académicas em relação ao assunto, no sentido de denotar-lhes um caráter anacrônico claramente inexistente. Ocorre que apesar dos avanços obtidos em relação à análise e estudo das cadeias de valor até então, não havia um consenso entre acadêmicos acerca do estabelecimento de uma terminologia padrão. Apenas após o *Bellagio Workshop* foi possível solucionar, em parte, esta problemática. Ao averiguar-se a existência de uma proliferação da sobreposição de termos e conceitos que descreviam fenômenos notadamente semelhantes, foi possível a

[7] Cunha aponta que o fenômeno decorre do processo de internacionalização dos processos produtivos sob o contexto pós-guerra. O autor cita ainda como fatores determinantes para o aparecimento e desenvolvimento das cadeias globais de produção: a minimização dos custos de produção; a facilitação das trocas comerciais internacionais - por meio de acordos multilaterais -; as novas tecnologias de produção, informação e comunicação; e a mundialização do *tipo* de economia de mercado (CUNHA, 2019).

proposição de uma unificação académica em prol da utilização em comum de um termo etimologicamente apropriado.

O consenso foi - ao menos parcialmente - alcançado. Contudo, isso não significa que as abordagens realizadas anteriormente encontram-se necessariamente incorretas ou representam um pensamento retrógrado em comparação a estudos posteriores ao *Bellagio Workshop*.

Portanto, em virtude das inúmeras contribuições académicas e nomenclaturas utilizadas e sob o intento de que haja uma didática propícia à melhor absorção e entendimento pelo leitor, serão apresentadas as conjunturas teóricas do tema de acordo com a contribuição de influentes acadêmicos da área, restando resguardadas - sempre que possível - as respectivas nomenclaturas utilizadas pelos mesmos.

## CADEIAS GLOBAIS DE VALOR

Uma cadeia de valor representa a conjunção linear de esforços no que se refere à produção de manufaturas, serviços de logística, comercialização, marketing, design e pesquisa; que consubstanciam um fracionamento hierarquizado das etapas de produção de um determinado produto mediante a atuação de diversas empresas espalhadas por múltiplas soberanias (SCHIMANSKI; SILVA, 2017; VADCAR, 2015).

Entende-se que as CGVs estão profundamente inter-relacionadas ao fenômeno da globalização econômica (UNCTAD, 2013). Doravante, tornou-se possível auferir lucros referentes a oportunidades globais de produção na medida em que tal fato possibilitou um processo de "internacionalização" das empresas e de

seus respectivos processos de produção;[8] bem como, no âmbito do comércio internacional, deveras evidenciou-se o papel de determinadas empresas produtoras de bens intermediários (ARAUJO; DIEGUES, 2022; BALDWIN; LOPEZ-GONZALEZ, (2013; CUNHA, 2019).

Em outros termos, CGV configura a nomenclatura utilizada por acadêmicos e profissionais para descrever o fenômeno da fragmentação de etapas para se produzir um produto em diversos países. As fases intermediarias da produção de um bem acabam por ocorrer em locais onde a concepção de um produto final mais competitivo seja possível (devido a fatores como disponibilidade de materiais, conhecimentos e recursos tecnológicos, ou mão de obra abundante a preços módicos) acabando por gerar, desta forma, o que se entende como produtos *made in the world* (SCHIMANSKI; SILVA, 2017; OCDE, 2013).

Gereffi elucida que a partir das consequências geradas pela sequência de atividades de produção já descritas, torna-se possível o estudo da distribuição de riquezas pelo globo de forma multidimensional (GEREFFI; KORZENIEWICZ; KORZENIEWICZ, 1994). Nos dias atuais, um único bem comercializado por uma marca transnacional costuma originar-se de processos de produção realizados em diversos países.[9] Neste sentido,

[8] Como abordado anteriormente, a fragmentação da produção de bens não é um fenômeno notadamente novo. No entanto, é razoável afirmar que - sob o contexto contemporâneo - o escopo e a escala das CGVs representam uma conjuntura relativamente inédita ao fenômeno. Com efeito, a diminuição significativa dos custos do comércio internacional; os avanços tecnológicos que permitiram a coordenação de atividades complexas a longas distâncias; e a facilidade e efetividade do transporte de mercadorias entre países; são apenas alguns dos fatores que possibilitaram e facilitaram a proliferação de redes globalmente esparsas de produção. O fenômeno gerou significativas consequências macroeconômicas; poder-se-ia dizer que a própria natureza do comércio internacional veio a ser modificada por sua expansão (OCDE, 2013; RUTA; SAIKO, 2014).

[9] A tendência em direção à fragmentação internacional da produção de bens é inegável. Entre 1995 e 2011, o comércio mundial de bens e serviços dentro das cadeias globais de valor cresceu cerca de 15%; chegando a representar - em 2013 - mais da metade do total deste índice (OMC, 2015; OCDE, 2013; BAHI, 2012).

as redes de exportação e importação das multinacionais tendem a ficar cada vez mais esparsas,[10] dado que o processo de globalização econômica possibilitou: I) uma maior propensão à especialização flexível em processos produtivos; II) uma maior exposição a novas tecnologias que geram dinamismo à produção sem a necessidade de grande dedicação humana; e, III) uma maior diferenciação do produto em si (GEREFFI; KORZENIEWICZ; KORZENIEWICZ, 1994).

O termo utilizado, ao menos em primeira instância, refere-se à fragmentação e interligação dos fatores de produção de um determinado bem numa escala global ou regional. Isto posto, reiterando o conceito explanado, uma cadeia de valor se desdobra no completo escopo de atividades (pesquisa e desenvolvimento, design, produção, marketing, distribuição, etc) que são realizadas por empresas e trabalhadores sob a finalidade de conceber e finalizar um bem. Tais atividades constitutivas da cadeia de valor podem estar contidas dentro de uma única empresa ou dividida entre várias; agindo com o intuito de - nem sempre de forma tangível - [11] acrescentar valor ao produto gradativamente na medida em que este passeia entre os elos da cadeia até alcançar sua destinação final (GEREFFI; FERNANDEZ-STARK, 2011). Analisando-as, é possível ter uma visão mais abrangente acerca da economia global e do fluxo de capital entre as soberanias; bem como, acompanhar as consequências das práticas de governança efetuadas por *lead firms* em relação ao restante de sua cadeia, especialmente no que tange o *upgrade* e *downgrade* da trajetória social e econômica de um país.

[10] Neste sentido, com o crescimento significativo da participação em cadeias globais de valor; as economias globais passaram a partilhar um meio comum que possibilitou uma maior colaboração e cooperação em prol do desenvolvimento industrial (OCDE, 2013).

[11] Cunha faz alusão à necessidade de adaptar as estatísticas de maneira à torná-las aptas à apreciação exata do valor acrescentado internamente em bens intermediários importados; sob o risco das trocas comerciais serem sobrevalorizadas (CUNHA, 2019).

## ORIGEM TEÓRICA E MOVIMENTAÇÃO CENTRÍPETA DO CAPITAL

De acordo com Bair, a concepção teórica tida em relação às CGVs origina-se dos estudos realizados por Immanuel Wallerstein, que culminaram na criação do termo "*commodity chains"*. A primeira aparição do termo ocorreu em sua obra *Historical Capitalism* (1983), em que Wallerstein elucida a substituição da velha concepção do mercado simplista; em que um único produtor vai de encontro ao consumidor, por uma rede de trocas entre diversos produtores intermediários em que busca-se de forma imperativa o lucro proporcional relativo a todo o valor associado ao produto até então (WALLERSTEIN, 1983 [2001]).

Verdadeiramente, o *vendedor* está a vender um produto semi-acabado, que não encontra-se apto ao consumo final; e o *comprador,* no que tange seu extenso processo de produção em cadeia*,* está a comprar um simples insumo (WALLERSTEIN, 1983 [2001]).

Wallerstein esboça ainda algumas noções iniciais acerca do conceito de integração vertical.[12] Afirma o autor que, eivadas de claro viés hierárquico, as *Commodity Chains* comumente iniciam em países em desenvolvimento e terminam em países desenvolvidos (WALLERSTEIN, 1983 [2001]).

Em outros termos, é exposta uma série de argumentos acerca da especialização e valorização atribuída a determinados processos de produção em detrimento de outros. Tal valorização se apresenta de forma desproporcional uma vez que as atividades de maior valor costumam situar-se em países desenvolvidos.

[12] Segundo a Organização Mundial do Comércio, a propensão de determinadas soberanias à especialização em certas etapas da produção de um bem criou tenras oportunidades econômicas para países em desenvolvimento. Fato este que veio a ocasionar um crescimento exponencial do comércio internacional de bens intermediários (OMC, 2015).

Wallerstein descreve a migração do capital através da retenção de atividades com maior índice de valor acrescentado ao produto como centrípeta, pois, apesar de ter-se múltiplos pontos de origem (comumente em regiões de periferia da economia global), a destinação tende a ser menos diversificada (comumente as regiões de núcleo da economia global) (WALLERSTEIN, 1983 [2001]).

O fenômeno descrito acima revela um dos aspectos de segregação das cadeias de valor. Como visto anteriormente, na medida em que o produto movimenta-se dentro de determinada cadeia em um processo de acréscimo de valor, entende-se que parte do lucro produzido em uma região transfere-se para outra. Esta movimentação ilustra perfeitamente o fluxo geográfico-econômico de capitais, bem como a disparidade propiciada pela integração vertical de uma CGV (WALLERSTEIN, 1983 [2001]).

Em suma, enquanto os países desenvolvidos (centro) monopolizam os processos produtivos tecnologicamente complexos e lucrativos; a periferia produz o que é mais simples e menos lucrativo (VOS, 2005). A dicotomia entre países de "centro" e "periferia" vem a influir para uma certa estagnação no subdesenvolvimento e certamente é um dos afluentes ao efeito de segregação gerado pelas cadeias de valor.

## CADEIAS GLOBAIS DE VALOR E DESENVOLVIMENTO

À vista do explicitado, chega-se facilmente à conclusão de que a inserção de países em desenvolvimento em cadeias de valor pode funcionar como uma espécie de catalisador de um processo de especialização em tarefas ou etapas intermediárias de processos fragmentados de produção (fabrico de peças e componentes, montagem, etc).

Esta inserção, - em detrimento de ações em prol do desenvolvimento de políticas de implementadoras de parques industriais integrados às economias em desenvolvimento – (PINTO *et al*., 2017),[13] especialmente quando combinada a políticas públicas de abertura da economia nacional (inserção internacional), proporciona uma via célere para o crescimento econômico e para o processo de industrialização.

Trata-se, pois, de um fenômeno que proporciona benefícios mútuos entre *lead firms* e fornecedores, em que umas empresas se beneficiam devido aos preços módicos de certos *inputs* em determinados países; e outras, pela inserção em processos de produção complexos e possíveis desenvolvimentos tecnológicos a serem auferidos via *upgrading* (MOTA, 2016; ARAUJO; DIEGUES, 2022).[14] Com efeito, a adoção de uma estratégia econômica voltada à exportação é crucial para que países em desenvolvimento possam se tornar verdadeiros polos das cadeias globais de valor, e, assim, consigam atrair investimentos estrangeiros e adquirir tecnologias mais sofisticadas (CARNEIRO, 2015).

O envolvimento de empresas em cadeias globais de valor traz benefícios não apenas para os agentes envolvidos, mas também, para seus respectivos países. A diminuição dos índices de desemprego e pobreza são apenas dois dos benesses a serem obtidos. *Exempli gratia*, a inserção de pequenos produtores agrícolas em cadeias de valor - independentemente da dimensão (local, regional, global) - é um forte catalisador para a diminuição da miséria em áreas rurais (GEREFFI; FERNANDEZ-STARK, 2016).

[13] A Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento observa que na medida em que os países aumentam sua participação em CGVs, as suas taxas de crescimento tendem a subir UNCTAD (2013).

[14] A estrutura de governança dentro de uma cadeia de valor, por vezes, facilita a disseminação de conhecimento entre *lead firms* e fornecedores (OMC, 2019).

Em linhas gerais, devido à intensificação do fluxo do comércio internacional de bens intermediários e uma vez que envolvida numa cadeia de produção global, tanto a empresa quanto o país que à abarca passam a auferir de uma série de benefícios econômicos e sociais. Dados da OCDE apontam que a cada 1% de aumento na importação de produtos intermediários, a produtividade de empresas nacionais sobe em aproximadamente 0,3% (MOTA, 2016).

Contudo, cabe ressaltar que a simples inserção em uma cadeia global de valor não será necessariamente positiva. Para que um país em desenvolvimento possa gozar amplamente de todos os benefícios econômicos inerentes às CGVs deve preocupar-se com fatores diversos relacionados à sua habilidade de manter-se competitivo no mercado global, e, sobretudo, buscar uma melhor posição na estrutura de produção à qual faça parte; isto através de um processo constante e efetivo de especialização em etapas produtivas que envolvam insumos com maior valor adicionado (BAMBER *et al.*, 2014; CARNEIRO, 2015).

Diante do infindável escopo de atividades correlacionadas à CGVs na América Latina, o próximo capítulo será desenvolvido de acordo com os seguintes segmentos: *upgrading* da indústria do plástico no Brasil, *upgrading* social no Nicarágua, *upgrading* de produto na fabricação de dispositivos médicos no México e *upgrading* de produto na fabricação de dispositivos médicos na Costa Rica.

## *Upgrading* da indústria do plástico no Brasil

A priori, é importante acentuar que anteriormente à década de 1990, as indústrias brasileiras encontravam-se num ambiente de grande proteção e suporte econômico em quesitos governamentais. Fato este que mudou radicalmente posteriormente ao período

mencionado, possibilitando às referidas indústrias a oportunidade de adentrar um mercado global mais competitivo, exigente e atrativo para empresas estrangeiras (FLEURY; FLEURY, 2001).

Logo, para adequar-se a tais circunstâncias, indústrias locais tiveram que adaptar suas estratégias e criar novas competências relevantes ao novo cenário que lhes era imposto. Sendo a participação em CGVs uma ótima alternativa tanto para o envolvimento no mercado quanto para o *upgrading* industrial (FLEURY; FLEURY, 2001).

Inicialmente, a indústria manufatureira de plástico no Brasil era composta por poucos processos de transformação (injeção e extrusão) com a finalidade de suprir diferentes tipos de mercado. Eis que, após adequarem-se ao novo cenário global, a situação mudou. A partir dai foi possível observar alinhamentos de indústrias do ramo a diferentes tipos de cadeias (tanto *buyer driven* quanto *producer driven*).

Num passado não tão distante, existiam aproximadamente 5.000 firmas especializadas na transformação do plástico. Destas, constatou-se que menos de 10% estavam aptas a competir numa economia globalizada (FLEURY; FLEURY, 2001).

Sob o contexto da abertura econômica brasileira foi possível observar de forma cristalina a adesão massificada porém gradual da indústria manufatureira do plástico (que antes operava em diversos mercados e possuía numerosos clientes) a cinco cadeias de valor distintas, quais sejam: automóveis, eletrônicos, produtos domésticos, embalagens e construção (FLEURY; FLEURY, 2001).

As cadeias de automóveis e eletrônicos são claros exemplos de *producer driven chains* por caracterizarem uma intensa integração vertical e por demandarem um alto engajamento

tecnológico.[15] Já as cadeias de embalagens, devido à grande incidência de fatores de produção intermediários e independentes, são coordenadas por diretrizes características de *buyer driven chains*. Quanto às cadeias de produtos domésticos e construção, não ficou demonstrado um tipo de governança específico.

A implementação de sistemas de governança a uma determinada cadeia significa o estabelecimento de padrões organizacionais e qualitativos. No que se refere a este aspecto, as firmas que não se adequaram aos novos padrões impostos pelas *lead firms* acabaram operando apenas na periferia do mercado, majoritariamente atendendo à demandas locais.

No concernente às cadeias de eletrônicos e automóveis, os fornecedores de componentes plásticos são selecionados após a adequação técnica exigida. A partir dai, a posição e permanência da firma na cadeia é ditada por sua capacidade de seguir - ou antecipar - as exigências tecnológicas determinadas pelas *lead firms*.

Por este ângulo, e levando em consideração o comportamento estratégico dos fornecedores da cadeia do plástico, A. Fleury e M. Fleury destacam um fator determinante para a aquisição de investimentos em suas atividades: a capacidade de barganha (ECLAC, 2013).

O que se observou foi distinção entre dois grupos de fornecedores, que, a titulo elucidativo, denominaremos X e Y.

Os fornecedores X, apesar de possuirem uma posição firme e relevante na cadeia de valor de automóveis, também possuíam posições laterais em outras cadeias mais rigorosas em quesitos

[15] Faz-se oportuno mencionar a imensa relevância da participação de países como Brasil e Argentina em cadeias produtivas intrinsecamente relacionadas ao mercado automobilístico. Com efeito, esta cadeia representou cerca de 40% do comércio bilateral entre os países. Naturalmente, fatores como a proximidade geográfica e a participação plena das soberanias no Mercosul - e seus corolários tarifários como tarifas externas comuns para produtos similares de aproximadamente 20% - facilitaram o desenvolvimento e a expansão do setor sob o âmbito regional (ECLAC, 2013).

financeiros e tecnológicos (cadeia de telecomunicação por exemplo).[16] Isto se deu sob o argumento de que era imprescindível a ocorrência de *upgrading* industrial para que pudessem se manter competitivas, e, neste aspecto, a cadeia de automóveis oferecia uma margem insuficiente para tal. Este grupo foi considerado o mais apto dentre os fornecedores tanto em aspectos tecnológicos quanto operacionais (FLEURY; FLEURY, 2001).

Já os fornecedores Y, forneciam para outros poucos mercados e focavam seus esforços primordialmente na cadeia de automóveis. Constatou-se que tais empresas possuíam uma excelente capacidade produtiva, porém, o mesmo não poderia ser dito de suas capacidades tecnológicas (FLEURY; FLEURY, 2001).

O resultado deste experimento foi a constatação de que algumas empresas participantes da cadeia em questão, nomeadamente o grupo de fornecedores X, possuía uma certa capacidade de barganha frente às *lead firms;* isto no sentido de dispor da faculdade de requerer investimentos substanciais com o intuito de terceirizar certas atividades necessárias ao fornecimento de um componente especifico; e, sob auspícios semelhantes, trazer a si competências de co-design de componentes.

Assim sendo, o que se averigua, em se tratando do escopo industrial ilustrado (indústria fornecedora de plástico no Brasil) e levando em consideração as principais cadeias de valor às quais estas indústrias estão atreladas (automóveis, eletrônicos, produtos domésticos, embalagens e construção), é que se tratando, pois, de uma cadeia "governada pela tecnologia", as supracitadas indústrias podem alcançar o desenvolvimento industrial e financeiro e a aquisição de atividades com maior valor adicionado mediante possíveis investimentos realizados por *lead firms*; isto em

[16] Empresas locais que operam em várias cadeias de valor - incluindo cadeias independentes de empresas transnacionais - tendem a realizar *upgrading* com mais facilidade (UNCTAD, 2013).

decorrência da possibilidade de barganha gerada pela alta capacidade tecnológica e produtiva adquirida por alguns fornecedores.

## *UPGRADING* SOCIAL NO NICARÁGUA

O Nicarágua possui uma vasta gama de indústrias exportadoras de vestuário (principalmente jeans, calças e camisas). Em 2008 este setor exportava cerca de US$ 530 milhões de dólares em vestuário, o que corresponde a aproximadamente um quinto da exportação total daquele ano; deste índice, em torno de 89% das exportações eram destinas aos Estados Unidos (BAMBER *et al*., 2014).

A grande maioria destas indústrias são de propriedade estrangeira (Coreia do Sul, Estados Unidos, México, Honduras, etc), uma parcela expressiva destas estão envolvidas em cadeias globais valor; e fornecem para renomadas multinacionais[17] (Target, Ralph Lauren, Levi Strauss, etc) (BAMBER *et al*., 2014).

Salienta-se ainda que as indústrias nicaraguenses atuam principalmente em atividades de produção com baixo valor adicionado.

Os índices de valor acrescentado aos produtos de vestuário exportados aumentou apenas 4,5% entre 2005 e 2010, fazendo com que exista uma grande dificuldade para o avanço dentro da cadeia;

[17] Frente à relevância das multinacionais na dinâmica das cadeias de valor e para que haja uma inserção eficiente das economias globais numa CGV, faz-se necessária a diminuição de barreiras aos investimentos estrangeiros (OCDE, 2013; BAHI, 2012).

especialmente devido à grande dependência do país em relação aos Estados Unidos.[18]

Apesar das adversidades econômicas apresentadas, a simples existência deste tipo especifico de segmento industrial no país, ou seja, uma atividade de produção baseada primordialmente em mão de obra intensiva gera uma importante fonte de empregabilidade regular,[19] sobretudo, neste caso, em se tratando de imigrantes e mulheres (UNCTAD, 2013).

Em locais onde este fenômeno de empregabilidade regular ocorre (em 2007 o setor chegou a empregar cerca de 88.700 trabalhadores), não é incomum que haja um significativo investimento no trabalhador em si, no sentido de desenvolver suas capacidades profissionais sob a finalidade de se ter uma maior efetividade na produção. Isto somado à aderência a programas de fiscalização trabalhista - como o "*Better Work*" da Organização

[18] É fulcral compreender que as relações econômicas entre os países que compõem a América Latina e os Estados Unidos não devem ser avaliadas sob prismas maniqueístas. A despeito da dicotomia entre a dependência econômica latino-americana em relação aos Estados Unidos - e seus corolários - e as benesses econômicas proporcionadas por tal relação de mercado; compreende-se que a inserção de economias oriundas da América Latina em processos de produção voltados à exportação para a potencia norte-americana - facilitada por critérios geográficos - decerto influenciam critérios inerentes ao que entende-se como *upgrading* social; sobretudo ao avaliarmos a ascensão financeira/social proporcionada pelo envolvimento de determinadas empresas na dinâmica das cadeias. É emblemático neste sentido o desenvolvimento gerado pela inserção de pequenos produtores rurais de taro - ou inhame - sob o contexto nicaraguense. Através da coordenação de diversos pequenos produtores rurais de taro e da inclusão destes em uma espécie de cooperativa agricultural, tornou-se possível a exportação em larga escala do produto para o mercado estadunidense - especialmente para o estado da Florida - gerando, assim, benefícios mútuos entre ambas as partes envolvidas, uma vez que a potencia norte-americana passou a importar o taro nicaraguense a um preço módico; e o país latino-americano - para além dos benefícios econômicos inerentes à negociação - também passou a receber uma série de investimentos catalisadores do processo de produção (BAMBER *et al.*, 2014; DONOVAN *et al.*, 2013).

[19] As cadeias globais de valor funcionam como um eficiente catalisador de crescimento, produtividade e empregabilidade. No entanto, a OCDE elucida que algumas categorias profissionais podem ser afetadas negativamente pela dinâmica das cadeias (OCDE, 2013).

Internacional do Trabalho -, acaba por influenciar o que se entende como *upgrading* social (BARRIENTOS *et al.*, 2011).[20]

Contudo, a despeito de ser um dos países com menor taxa de crescimento na América Latina, isto não significa dizer que não ocorram outras modalidades de *upgrading* em relevantes segmentos industriais do Nicarágua; em especifico, aqueles que demandam um maior investimento tecnológico e financeiro.

No final do século XX por exemplo, indústrias da cadeia de laticínios protagonizaram um expressivo processo de *upgrading* (de processo e funcional) (ARTOLA; PARILLI, 2006). A dinâmica de pequenas empresas que atuavam majoritariamente através de uma produção artesã evoluiu gradativamente para práticas industriais modernas (*upgrading* de processo); e a simples produção através da exploração animal passou a ser feita de maneira industrial, abarcando, também, práticas de marketing direto (*upgrading* funcional) (ARTOLA; PARILLI, 2006).

Isto se deu por razões semelhantes às ocorridas no contexto da indústria pecuária uruguaia; em decorrência de fatores como: a implementação de regulamentações mais estritas no que corresponde à pasteurização do leite e conseguinte necessidade de adaptação por parte destas empresas às novas exigências do mercado global, e a forte dependência de práticas de exportação.

Esse conjuntura resultou em dois tipos de segmentos no que refere-se à cadeia de laticínios nicaraguense: I) as empresas que conseguiram adequar-se tecnologicamente às novas demandas globais de qualidade (através da aquisição de instalações de armazenamento bem equipadas ou fundos para armazenar grandes quantidades de produtos a fim de amadurecer o queijo por 60 dias),

[20] De acordo com a Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento, a participação em CGVs pode causar impactos sociais diversos; dentre estes: oportunidades de emprego; redução da pobreza; ampliação e melhoramento de sistemas de gestão ambiental; etc (UNCTAD, 2013).

e, II) as empresas que não conseguiram adequar-se aos supracitados padrões, e, por sua vez, acabaram por desenvolver uma rede *underground* para o fornecimento do produto (ARTOLA; PARILLI, 2006).

No concernente às empresas que se adaptaram tecnologicamente, estas puderam - através de produtos detentores e caracterizados por uma qualidade superior - adentrar segmentos de grande aquisição de renda tanto no país quanto no exterior; o que lhes gerou uma robusta margem de lucro.

## *Upgrading* de produto na fabricação de dispositivos médicos no México

Baja California é um estado mexicano estrategicamente localizado na fronteira entre Mexico e Estados Unidos. Em 2011, o estado hospedava cerca de 67 empresas voltadas à fabricação de dispositivos médicos. Este segmento industrial empregava aproximadamente 42.000 pessoas; e os Estados Unidos configuravam o principal destinatário dos bens produzidos.

Potencializado pela ascensão ao NAFTA e pelo aproveitamento estadunidense em relação à mão de obra barata disponível, o setor cresceu exponencialmente nos últimos 35 anos.

No que tange a posição das indústrias mexicanas na cadeia de valor de dispositivos médicos;[21] inicialmente, estas produziam majoritariamente bens descartáveis como sistemas de administração de medicamentos, ataduras cirúrgicas e alguns poucos instrumentos

[21] O México - entre o período de 1995 a 2011 -, aumentou sua porcentagem de exportação bruta de bens e serviços dentro das cadeias globais de valor de cerca de 39% para aproximadamente 57% (OMC, 2015).

cirúrgicos. Sua atuação envolvia, essencialmente, processos manufatureiros e de montagem.

A despeito de não se ter um avanço significativo em direção ao *upgrading* funcional dentro da cadeia em questão, nota-se que, desde 2005, o México passou a exportar produtos com maior valor adicionado (instrumentos cirúrgicos com suprimento constante de equipamentos médicos eletrônicos), tratando-se, portanto, de claro *upgrading* de produto.[22]

Não menos importante que o *upgrading* funcional, o *upgrading* de produto demonstra ser uma alternativa mais viável para países em desenvolvimento devido à menor demanda de investimento financeiro, intelectual e tecnológico; correspondendo, portanto, a um possível caminho para a aquisição de benesses econômicos e financeiros para a empresa.[23]

## *Upgrading* de produto na fabricação de dispositivos médicos na Costa Rica

Ainda que seja um segmento industrial relativamente novo, a indústria manufatureira de dispositivos médicos na Costa Rica possui números deveras consideráveis. Em 2012 o país possuía aproximadamente 50 empresas do ramo envolvidas em cadeias

[22] De igual maneira, na cadeia de vestuário, as empresas mexicanas conseguiram adquirir novas habilidades e funções (UNCTAD, 2013).

[23] Em contraste à posição das indústrias brasileiras nas cadeias globais de valor - majoritariamente em etapas iniciais dos processos de produção -; o México, através de uma posição mais firme e consequentemente mais intensa, especializou-se em processos mais avançados, atuando através da importação de bens intermediários para que, após o devido processo industrial, possa vir a exporta-los. Contudo, como bem elucidam Vital da Costa, Castilho e Anyul, apesar de possuir uma participação intensa em cadeias globais de valor - ao menos em comparação à maior parte de seus vizinhos latino-americanos - o México demonstrou ser ineficaz em forjar vínculos efetivos entre o setor manufatureiro de exportação e sua estrutura de produção doméstica; esse fato, em parte, explica a relativa falta de complexidade da economia mexicana (COSTA *et al.*, 2021).

globais de produção e mais 16 em áreas de suporte e embalagens. Sendo relevante destacar que destas 66, apenas 30% são costa-riquenhas; as demais, são propriedade de outras soberanias (Alemanha, EUA, Colômbia, Irlanda, Japão e Porto Rico) (BAMBER *et al.*, 2014).

A grande maioria destas empresas estão envolvidas em atividades de produção da cadeia de valor (fornecimento de componentes e montagem) e suas estratégias tendem a ser direcionadas ao *upgrading* do produto fornecido.

Os principais produtos exportados pelas industrias costa-riquenhas - sobretudo aos Estados Unidos - incluem: seringas; cateteres e cânulas; agulhas tubulares e de sutura; estetoscópios; máscaras de gás e aparelhos respiratórios; monitores de pressão arterial e termômetros. Isto posto, o valor acrescentado através do processo de produção dos dispositivos supramencionados advém, majoritariamente, de critérios como a mão de obra, prestação de serviços e *inputs* locais (23%, 8% e 19% respectivamente). Ademais, estima-se que a Costa Rica possui aproximadamente 25 empresas produtoras de dispositivos médicos envolvidas ativamente em cadeias globais de valor; e, cada uma destas possui em média 475 funcionários (ECLAC, 2013).

A posição costa-riquenha na supracitada cadeia é consideravelmente semelhante à mexicana. Ambos atuam majoritariamente em estágios com pouco valor acrescentado ao produto; possuem os EUA como principal destinatário dos bens produzidos; possuem vantagens geográficas e baixo custo de mão de obra; e estão engajados em estratégias de *upgrading* de produto (no caso costa-riquenho a expansão para a produção de produtos terapêuticos e válvulas de coração) (BAMBER *et al.*, 2014).

Ademais, ainda que a Costa Rica - e diversas outras economias da América Latina - possua certa dificuldade em realizar

determinados tipos de *upgrading* de maneira independente; deve-se levar em consideração a possibilidade de investimentos diretos estrangeiros sob o intento de facilitar uma oportunidade de desenvolvimento (UNCTAD, 2013).

Neste sentido, a multinacional do ramo da tecnologia INTEL realizou um grande projeto de investimento direto no país em 1996. Esta aplicação resultou em um aumento exponencial nos índices de exportação de alta tecnologia e levou à expansão das exportações de serviços baseados em conhecimento; o que denota a importância de investimentos diretos estrangeiros para que países em desenvolvimento possam prosperar dentro de uma cadeia global de produção (UNCTAD, 2013).

## CONCLUSÕES

Dado o exposto, através da análise empírica proporcionada pelas seções anteriores, é mister perceber as diferentes maneiras através das quais os países que compõem a América Latina podem atuar em cadeias globalmente fragmentadas de produção. A valorização atribuída aos processos de produção das CGVs é, em geral, afetada por um caráter desproporcional. Os países mais desenvolvidos monopolizam os processos mais complexos e lucrativos e os menos desenvolvidos se atêm às atividades mais simples e menos lucrativas; com efeito, o fenômeno econômico descrito por Wallerstein - movimentação centrípeta do capital - e a consequente dicotomia entre países desenvolvidos e em desenvolvimento vêm a influir para um fenômeno de estagnação no subdesenvolvimento e decerto é um afluente ao efeito de segregação gerado pelas cadeias de valor. Através da correta aplicação do processo de *upgrading* é possível alcançar melhores padrões tecnológicos, econômicos e sociais para as empresas atuantes, e, por

conseguinte, para o país envolvido; contudo, a simples inserção de um país à uma CGV não é necessariamente positiva. Para que um país em desenvolvimento desfrute dos benefícios econômicos inerentes às CGVs deve preocupar-se com fatores diversos relacionados à sua habilidade de manter-se competitivo no mercado global, e, sobretudo, deve buscar uma melhor posição na estrutura de produção à qual faça parte através de um processo constante e efetivo de especialização em etapas produtivas que envolvam insumos com um maior valor adicionado. É útil, para efeito de análise, fazer uma distinção entre o México e a América Central de um lado e a América do Sul de outro. O primeiro grupo de países são participantes plenos e ativos em diversas cadeias de valor com foco nos Estados Unidos, tanto em bens - nos setores automotivo, eletrônico, de vestuário, dispositivos médicos, etc - quanto em serviços. Neste ultimo grupo, as redes de produção encontram-se - com raras exceções - em estágio embrionário. Destarte, empresas latino-americanas, em linhas gerais, devido à grande demanda por investimento financeiro, intelectual e tecnológico, possuem grandes dificuldades para atuar em atividades com maior valor adicionado e realizar *upgrading* funcional dentro das CGVs. Isto não significa, entretanto, que sejam incapazes de auferir dos benefícios econômicos advindos das participações em cadeias de valor ou que não possam operar em áreas de alta demanda tecnológica (*vide upgrading* social no Nicarágua, *upgrading* de produto na indústria de dispositivos médicos mexicana).

## REFERÊNCIAS

ARAUJO, C.; DIEGUES, A. “Patterns of external insertion in global value chains: a comparative analysis between Brazil and China”. **Brazilian Journal of Political Economy**, vol. 42, n. 1, 2022.

ARTOLA, N.; PARILLI, M. "The Development of the Dairy Cluster in Boaco and Chontales, Nicaragua". *In*: PIETROBELLI, C.; RABELLOTTI, R. (eds.). **Upgrading to Compete**: Global Value Chains, Clusters and SMEs in Latin America. New York: Inter-American Development Bank, 2006.

BAHI, P. "Les chaînes de valeur mondiales: raisons et ampleur de la fragmentation", **Friedland Papers Lettre de Prospective**, n. 36, 2012.

BAIR, J. "Global Commodity Chains: Genealogy and Review". *In*: BAIR, J. (ed.). **Frontiers of Commodity Chain Research**. Stanford: Stanford Press, 2009.

BALDWIN, R.; LOPEZ-GONZALES, J. **Supply-Chain Trade**: a Portrait of Global Patterns and Several Testable Hypotheses. Cambridge / Massachusetts: National Bureau of Economic Research, 2013.

BAMBER, P. *et al*. "Global value chains in Latin America: A development perspective for upgrading". *In*: HERNANDEZ, R. *et al.* (eds.). **Global Value Chains and World Trade**: Prospects and Challenges for Latin America. Santiago: ECLAC, 2014.

BARRIENTOS, S. *et al*. "Economic and Social Upgrading in Global Production Networks: A New Paradigm for a Changing World". **International Labour Review**, vol. 150, n. 3 / 4, 2011.

CARNEIRO, F. L. **Fragmentação internacional da produção e cadeias globais de valor**. Brasília: IPEA, 2015.

COSTA, K. G. V. *et al*. "Production Fragmentation, Foreign Trade and Structural Complexity: A Comparative Analysis of Brazil and Mexico". CEPAL Review, vol. 2021, n, 133, 2021.

CUNHA, L. "A OMC e o seu impasse: exposição de motivos". **Working Papers: Boletim de Ciências Econômicas**, n. 27, dezembro, 2019,

DONOVAN, J *et al.*. "Asset Building in Response to Value Chain Development: Lessons from Taro Producers in Nicaragua". **International Journal of Agricultural Sustainability**, vol. 11, n. 1, 2013.

ECLAC. **Latin America and the Caribbean in the World Economy 2013**: A Sluggish Postcrisis, Mega Trade Negotiations and Value Chains: Scope for Regional Action. Santiago: United Nations, 2013.

FLEURY, A.; FLEURY, M, "Alternatives for Industrial Upgrading in Global Value Chains: The Case of the Plastics Industry in Brazil". **Ids Bulletin**, vol, 32, n. 3, 2001.

FMI - Fundo Monetário Internacional. "Trade and Financial Integration". **World Economic Outlook** [2002]. Disponível em: <https://www.imf.org>. Acesso em: 10/11/2021.

GEREFFI, G. "International trade and industrial upgrading in the apparel commodity chain", **Journal of International Economics**, vol. 48, n. 1, 1999.

GEREFFI, G. *et al*. "Introduction: Global Commodity Chains". *In*: GEREFFI, G.; KORZENIEWICZ, M. (eds.). **Commodity Chains and Global Capitalism**. Londres: Greenwood Publishing Group, 1994.

GEREFFI, G.; FERNANDEZ-STARK, K. **Global Value Chain Analysis**: A Primer. Duke: Center of Globalization, Governance and Competitiveness, 2011.

HERMIDA, C. C. *et al*. "Desempenho e fragmentação da indústria de alta tecnologia do Mercosul". **Revista de Economia Política**, vol. 35, n. 3, 2015.

HUMPHREY, J.; SCHIMITZ, H. "How does insertion in global value chains affect upgrading in industrial clusters?". **Regional Studies**, vol. 36, n. 9, 2002.

MOTA, P. "A Fragmentação Internacional da Produção". **Centro de Investigação de Direito Europeu Económico, Financeiro e Fiscal, Working paper**, n. 1, 2016.

OCDE - Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico. "Interconnected Economies: Benefiting from Global Value Chains, synthesis report". **OCDE** [2013]. Disponível em: <https://www.wto.org>. Acesso em: 10/11/2021.

OMC – Organização Mundial do Comércio. "Global Value Chain Report 2019: Technological Innovation, Supply Chain Trade, and Workers in a Globalized World". **OMC** [2019]. Disponível em: <https://www.oecd.org>. Acesso em: 10/11/2021.

OMC – Organização Mundial do Comércio. **International Trade Statistics**. Genebra: OMC, 2015. Disponível em: <https://www.oecd.org>. Acesso em: 10/11/2021.

OZVEREN, E. "The Shipbuilding Commodity Chain". *In*: GEREFFI, G.; KORZENIEWICZ, M. (eds.). **Commodity Chains and Global Capitalism**. Londres: Greenwood Publishing Group, 1994.

PINTO, E. C. *et al*. "Dimensões da abordagem da cadeia global de valor: upgrading, governança, politicas governamentais e propriedade intelectual". *In*: Oliveira, I. T. M. et al. (eds.). **Cadeias**

**globais de valor, políticas públicas e desenvolvimento**. Brasília: IPEA, 2017.

PORTER, M. E. **The Competitive Advantage of Nations**. Harvard: Harvard Business Review, 1990.

RUTA, M.; SAIKO, M. "Les chaînes de valeur". **Finance and Development**, vol 51, n.1, 2014.

SCHIMANSKI, C.; SILVA, H. "Os Países do Mercosul e as Cadeias Globais de Valor", **Caderno Científico CECIESA**, vol. 3, n. 1, 2017.

STURGEON, T. "How Do We Define Value Chains and Product Networks?". *In*: GEREFFI, G.; KORZENIEWICZ, M. (eds.). Value of Value Chains. **Ids Bulletin**, vol 32, n. 3. 2001.

UNCTAD. **World Investment Report 2013**: Global Value Chains: Investment and Trade for Development. New York: United Nations Publications, 2013.

VADCAR, C. "Les chaînes de valeur ondiales, paradigme du commerce international", **Friedland Papers Lettre de prospective**, n. 49, 2015.

VOS, P. **Historical Capitalism and the Modern World System a Brief Introduction**: Guest lecture Conflict and Cooperation. Maastricht: Maastricht University Publisher, 2005.

WALLERSTEIN, I. **Capitalismo histórico e civilização capitalista**. Rio de Janeiro: Editora Contraponto, 1983.

# CAPÍTULO 5

*Oportunidad y Asociación para*
*Latinoamerica Frente a las Cadenas Globales de Valor*

# OPORTUNIDAD Y ASOCIACIÓN PARA LATINOAMERICA FRENTE A LAS CADENAS GLOBALES DE VALOR

*Alfonso Javier Yépez Calderon*

El presente artículo, se basa en un análisis descriptivo desarrollado gracias al convenio Fundayacucho-UNGS (Argentina), en la especialización Maestría de Gestión de la Ciencia, Tecnología e Innovación; donde se muestra caracterizar una oportunidad y asociación, en referencia a la industria de contenido digital, para que los países de América Latina puedan complementarse frente a la experiencia de las Cadenas Globales de Valor (en adelante CGV).

Este escrito, contiene elementos teóricos-reflexivos, sobre los distintos modelos de integración que se están dando en Latinoamérica y, también, sobre las distintas propuestas que se está discutiendo en organizaciones multilaterales como Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y la Organización de Estados Iberoamericanos (OEI), las cuales afirman que se pueden fortalecer sectores y formas de pensamiento para que la industria latinoamericana se beneficie de nuevos conocimientos y nuevas tecnologías.

El planteamiento de este escrito, debate las distintas visiones que existen entre las cadenas globales de valor, coordinadas y dirigidas por las empresas transnacionales: y algunas propuestas socio-económicas que gobiernos latinoamericanos, han decidido para reducir la dependencia económica y tecnológica estimulada por las mismas empresas trasnacionales. Por ello, se busca pensar en un mercado que no esté tan regularizado por las CGV, pero tener la posibilidad de competir de manera global.

El termino oportunidad, acompañado con el termino asociación, se entiende, para dar uso a un sector denominado industria de contenido digital, que es un espacio donde se proyecta la cultura, la educación, la música, el deporte, los saberes y en general, todo lo relacionado a la vida humana, sin restricciones, usando como mecanismo los distintos medios de comunicación, y además, impulsar un modelo de integración en Latinoamérica, basado en la asociación internacional de un proyecto común, por medio de las infraestructuras tecnológicas.

Hoy se puede decir que los intercambios políticos y sociales pueden hacerse más amplios y sostenibles gracias al uso y consumo de los nuevos medios digitales. Cabe destacar que los países latinoamericanos, han entendido que hay que invertir en tecnología, y a pesar de que cada país lo hizo a su manera, y una de las pocas experiencias que se logró con la figura de la asociación internacional (unidad latinoamericana), fue la empresa comunicacional Telesur.

Telesur, se convirtió en una empresa multinacional de contenido televisivo, y como agente de servicio de contenidos, impulsando un modelo de negocio que se debe al aporte de la esfera pública de los gobiernos, y su apertura informativa se debe a medios alternativos con características populares globales, que se ha convertido en un medio de comunicación afín a políticas integracionistas, para generar procesos de complementariedad más justas y una integración sólida.

## CONCEPTUALIZACIÓN DE MODELOS DE INTEGRACIÓN PARA LA INSERCIÓN EN LAS CADENAS GLOBALES DE VALOR

Las Cadenas Globales de Valor (CGV) se presentan como un fenómeno de transformación productiva, que tiene que ver con la fragmentación de los procesos productivos y su distribución en

distintas partes del planeta. Estas CGV, son promovidas y desarrolladas por un actor económico, que son las empresas trasnacionales; que son las organizadoras y gestoras de este proceso de fragmentación productiva.

Desde la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD, 2013), señala que el 80% del comercio mundial se manifiesta por estas empresas transnacionales y 1.400 empresas dominan esta magnitud del comercio internacional. Es un actor extremadamente poderoso, que determina el curso del proceso económico mundial y de los países que tengan interacción con ellos.

Las empresas transnacionales, de cierta manera, generan tensión entre las dinámicas de desarrollo de los países y las dinámicas de la economía mundial; de allí, que la fragmentación de la productividad denominada cadenas globales de valor, contribuye a analizar las condiciones actuales de una propuesta hacia una economía de la innovación. Para los defensores de la macroeconomía, plantean atender los problemas sociales de las sociedades latinoamericanas, participando en una economía globalizada, en términos de una Revolución Tecnológica en base a los Recursos Naturales, (PÉREZ C, 2001)

En este sentido, se plantea un enfoque de la innovación, vinculada a una visión relativa a las posibles funciones de la creación de capital humano y la adaptación a las nuevas agendas políticas científicas, acercándose a la industrialización alrededor de los recursos naturales y hacia lograr una creciente innovación y autonomía del sector de la Industria de Procesos, fortaleciendo e intensificando toda la red de apoyo técnico y de ingeniería, la red de bienes de capital, especialmente en los sectores de industrias que acompañan y usan los recursos naturales y el área de los servicios.

Por tal motivo, el análisis crítico, parece mostrar una dependencia, aún vigente, de los países latinoamericanos, en fenómenos de sus economías rentistas, y la falta de competencia en tecnologías avanzadas, que estipula, acercarse más en lo que tenemos y que podemos hacer con ello.

Para ello si se aprovecha las oportunidades de desarrollo, se podrá estimular un avance educacional y económico de los países en base al rol de las tecnologías; especialmente si se genera una concepción de la innovación como transformación tecnológica.

Para autores como, Gary Gereffi, John Humphrey, Raphael Kaplinsky and Tim Sturgeon (2001), señalan que las cadenas globales de valor, pueden ser motores de desarrollo, si se encuentran las ecuaciones políticas adecuadas para capitalizar las sinergias que pueden ocurrir de estas relaciones.

Entre las ecuaciones políticas que hicieron parte para que los países se insertarán en las cadenas globales de valor, estuvieron la localización, la ventaja de la mano de obra barata y el interés de los líderes de las CGV, que fueron motorizadores que llevaron a cabo esta integración. Además, los autores antes nombrados señalan que los países en las cadenas globales de valor usaron las siguientes políticas comerciales para su inserción:

1. Los tratados de libre comercio, elemento importante para la inserción de los países a las CGV.
2. Los tratados económicos bilaterales entre diversos países.
3. Los programas gubernamentales que derivan en apoyo a las CGV, como son los clúster y/o agrupamientos productivos, que beneficiaron la creación de capacidades para la integración en las cadenas productivas.

A pesar de ser una idea favorable para el crecimiento productivo, principalmente en el crecimiento de las tasas de empleo, se han observado desequilibrios en las economías nacionales de los países, en especial de los países latinoamericanos, provocando una vulnerabilidad estratégica y comercial. Esta vulnerabilidad vino en referencia de la crisis actual de la economía mundial, donde se generó un colapso financiero del comercio internacional, con contracciones muy fuertes, que afectó la inversión en pequeños y medianos productores (PYMES), que evidenció la dependencia económica y tecnológica de las empresas transnacionales. Esto generó críticas al modelo de las CGV, provocando la reestructuración, reorganización y hasta el punto de reacomodar la economía mundial por parte de las empresas transnacionales para seguir liderando el comercio internacional. Elementos caracterizables, producidos por las políticas de CGV:

- Se observó baja señal de endogenización de la innovación y el progreso tecnológico, a consecuencia de la influencia de la inversión extranjera directa, que se caracterizó por capitalizar los sectores financieros.
- Saldos negativos de los bienes tecnológicos medidos en la balanza comercial de los países latinoamericanos, por encontrarse que la tecnología con la cual se hace los procesos de transformación sobre sectores productivos, es importada.

Por lo tanto, los países latinoamericanos y las empresas nacionales, ven el concepto de las CGV como estimulador de la dependencia económica y tecnológica, y se sienten atados a quienes poseen los recursos para promover cualquier tipo de industria. También es cierto que cerrar las puertas al comercio internacional no es una idea justificada, por ello es necesario conocer qué tipo de

modelos permiten insertarse en las cadenas globales de valor y que significado traen consigo sus consecuencias.

El autor Briceño Ruiz (2013), revisa el escenario actual de la integración regional en América Latina. En ese sentido, argumenta que en la región existe actualmente una fragmentación de la integración económica en tres modelos: un modelo de integración abierta, un modelo productivo revisionista y un modelo social anti-sistémico; que brevemente se explican a continuación.

## MODELO DE INTEGRACIÓN ABIERTA (LIBERAL O EMPRESARIAL)

Dirigido por el sector privado. Condicionado por la apertura económica y la eliminación de aranceles. Es una participación dirigida a promover la inversión en sectores productivos liderado por las empresas transnacionales donde la oferta y la demanda dependerá del contexto global. Ejemplo: Alianza del Pacífico.

## MODELO DE INTEGRACIÓN DE REGIONALISMO PRODUCTIVO (REVISIONISTA)

Es una combinación entre el sector privado y el sector público. En cierto modo, es estimulado principalmente por el sector privado, pero necesita un acompañamiento del sector público para la construcción de obras de infraestructura tales como puertos, redes de telecomunicaciones y/o aeroportuaria. Esta se caracteriza, por la apertura económica en ciertos sectores y la protección de la producción con interés nacional en otros sectores. Ejemplo: Mercosur.

## MODELO DE INTEGRACIÓN DE REGIONALISMO SOCIAL (ANTI-SISTÉMICO)

Promovido principalmente por el sector público "empresas estatales", donde la política internacional y el acercamiento estratégico de la direccionalidad política de los estados son factores importantes en la toma de decisiones. Se basa en ingresar en la cadena global de valor como un asociado y no como un eslabón de la cadena. Las empresas estatales o multiestatales, terminan siendo posibles competidores de las empresas trasnacionales. Ejemplo: ALBA (Alternativa Bolivariana para las Américas).

Bajo este análisis, los diferentes modelos de integración, estimulan una forma de organización y un posible sector tecnológico para insertarse en la cadena global de valor. La promoción para participar e insertarse en las CGV, conlleva a la implementación de políticas de fragmentación de dividir el conocimiento y la cultura, que promueven a situaciones de intercambio y adaptación del conocimiento. En equivalencia a lo anterior, la necesidad de un Banco de Desarrollo, con visión integracionista se hace vital para incentivar líneas de investigación. La necesidad de la promoción de un proyecto común, entendido como una actividad económica en forma conjunta por empresas públicas o privadas pertenecientes a por lo menos dos países latinoamericanos. Para hacer ese proyecto común, aparece la figura de la asociación (asociación internacional), que debe combinar:

1. Transferencia de uno o varios recursos de la empresa y/o de un país.

2. Participación en la estructura de la propiedad.

El hecho de estas dos premisas de la transferencia de recursos y la participación de la propiedad, visto no solo desde el punto de vista económico, (inversión en dinero, compra de acciones, creación de espacios productivos, etc), hace relevante para este análisis, la posibilidad de un cambio estructural de la economía, diseñando instrumentos donde la estructura de la propiedad forme parte de un modelo de integración entre los países de latinoamérica. Por eso es necesario comprender qué tipo de modelos permiten superar la dependencia tecnológica; conceptos como Regionalismo Productivo o Regionalismo Social toman mucha fuerza innovativa en la región latinoamericana, por ser experiencias propias permitiendo emprender proyectos en común, aprovechando tecnologías creativas propias de nuestra cultura, tomando como referencia la participación de actores distintos de la economía, para que puedan intercambiar y adaptar conocimiento para superar la dependencia científica y tecnológica.

También desde el BID se señala que es importante para la inserción en el comercio internacional, el elemento de la infraestructura de transporte y logística. Sin embargo, para la integración son necesarios los encuentros de espacios comunicacionales, y hoy es factible por las infraestructuras de telecomunicaciones, que inciden en el aprovechamiento de la tecnología para ofrecer servicios dentro de una cadena de valor incipiente.

Los avances tecnológicos promovidos desde empresas de telecomunicaciones en conjunto con el aprovechamiento del paradigma de producción tecnológica basado en software libre, han permitido pensar en romper las barreras de los mercados y de sectores productivos dominados por las grandes trasnacionales. Por eso, es necesario conocer también el sector que permite la factibilidad de la distribución de la riqueza.

## IDENTIFICAR OPORTUNIDADES PARA LA INSERCIÓN EN CADENAS GLOBALES DE VALOR

A pesar de considerar los distintos modelos de inserción en las CGV, hoy aparecen nuevos sectores tecnológicos que aún la cadena de valor no ha sido regulada por las empresas trasnacionales. Por ende, el actor económico puede cambiar, y de allí, se estima proponer que cadena de valor tiene disponibilidad para insertarse.

En un trabajo expuesto por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) "Desafío y Oportunidades del Software en América Latina" (2009), destaca que: "Existe una nueva economía donde el sector predominante son los medios de comunicación y ellos son los que mundializan los nuevos códigos de consumo". Con esta idea, el entorno de las Tecnologías de Información y Comunicaciones (TIC's) en conjunto con los medios de comunicación audiovisual, han enmarcado una nueva manera de competir económicamente en el mercado. Han permitido crear una oportunidad que la industrialización no ha podido corregir: la vulnerabilidad externa, la vulnerabilidad económica y la dependencia tecnológica que tienen los países de latinoamérica (SZTULWARK, 2005).

Para esta oportunidad, definida dentro de la figura de los medios de comunicación, Vizer (2007) señala, "A diferencia de la revolución industrial, hoy ya no es necesario ser propietario de los medios de comunicación para producir contenidos". Hoy, si la gente tiene acceso a los recursos de información, empleando las TIC puede circular sus producciones. Es decir, si en tiempos de industria cultural era preciso ser propietario de los medios, hoy en día con las TICs se posibilita la producción y divulgación de contenidos de entretenimiento, de servicios, educativos y/o culturales, a partir de

cualquier aparato en sí: teléfonos celulares, radio digital, TV digital y/o Internet (o de la convergencia entre ellos).

Es desde allí que aparece la concepción de la industria del contenido digital, un mercado complejo, que en los nuevos tiempos plantea conceptos de difusión cultural (interculturalidad, globalización) y también proyectos hacia la inclusión social (educación, vivienda, deporte, alimentación); donde el pilar de este mercado mundial es el internet (Bastos y Silvera, 2009). Por consiguiente, se abre la oportunidad de competir en una cadena de valor que hasta ahora no ha podido ser regulada por las empresas transnacionales. La poca regulación sobre esta industria, en especial por el uso del internet y del crecimiento de ancho de bandas televisivo y radial, han hecho pensar que se pueden reducir las asimetrías que se tienen en las economías globales y dar acompañamiento a políticas integracionistas, permitiendo impulsar un proceso de innovación tecnológica, y originar ese salto económico que plantea *Carlota Pérez*[24], acercando nuestras economías y nuestras culturas por medio de las infraestructuras tecnológicas.

Vale la pena considerar que, como expresa Dabat A. (2006), existe un capitalismo informático que supera al capitalismo industrial y conlleva a la concepción de la globalización en una expresión espacial de la revolución informática. Dicha revolución informática se debe al uso del sector de las telecomunicaciones, punta de lanza en el desarrollo contemporáneo de las fuerzas productivas, que ha hecho saltar las regulaciones institucionales y las áreas delimitadas de intervención y monopolio estatales a nivel

[24] Enfoque impulsado por Carlota Pérez, desde la perspectiva de la Economía de la Innovación, en el cual muestra que si se aprovechan las oportunidades de desarrollo, se podrá estimular un consenso político y económico de los países en base al rol de las tecnologías; especialmente si se genera una transformación innovadora tecnológica y/o organizacional, hacia economías dinámicas, tomando como ejemplo el desarrollo dinámico asiático. Para nuestro análisis, los países latinoamericanos deben pensar en un mercado que no esté tan regularizado por las CGV, y así tener la posibilidad de competir de manera global, rompiendo la idea de la dependencia económica y tecnológica.

mundial. A su vez, retroalimentando los acelerados descubrimientos y avances científicos, la globalización tiende a intensificar la difusión y la innovación tecnológica. Con toda razón, se reconoce que la globalización y la revolución en las comunicaciones han comprimido espacio y tiempo.

Dabat considera que para que los países latinoamericanos puedan insertarse en las cadenas productivas globales deben invertir en tecnología, aunque no considera los conflictos políticos que conlleva la dependencia tecnológica, con desestabilizaciones internas y externas por proyectos y propuestas de soberanía tecnológica y transferencia de tecnologías. Los conflictos internos basados en deudas externas económicas y deudas sociales, complican mucho más las inversiones. Por ello, la asociación internacional propone como alternativa una combinación de relaciones político-administrativas para la transferencia de tecnologías y el intercambio cultural que permita reducir las diferencias entre las naciones. Para ello, un medio de comunicación afín a las políticas integracionistas es necesario para generar procesos de competencia más justos y una integración sólida. Asimismo, se hace necesario mencionar que expresa las industrias de contenidos digitales como elemento para la inserción en las CGV.

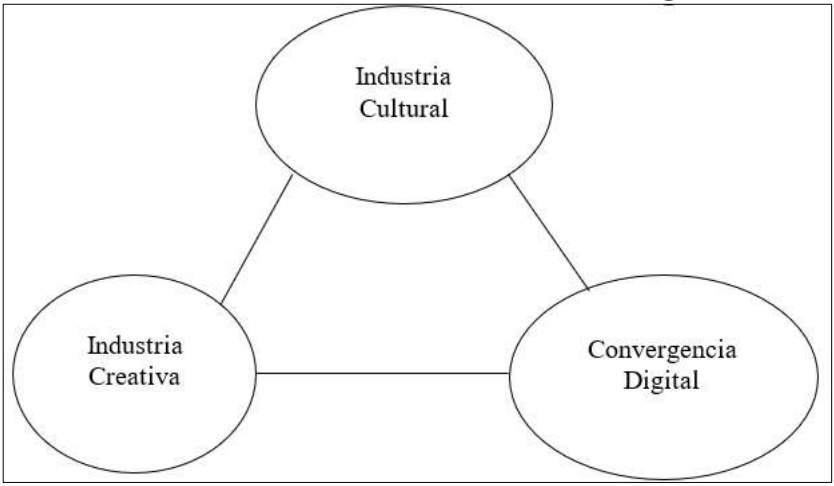
## DEFINICIÓN DE LA INDUSTRIA DE CONTENIDO DIGITAL

Durante los últimos años en América Latina se viene discutiendo la difícil ecuación entre comercio y cultura. Desde organizaciones como CEPAL, Organización de Estados Iberoamericanos (OEI) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), han venido promoviendo la industria del contenido digital, como una iniciativa para fortalecer los sectores en la industria que

generan conocimiento y desarrollan nuevas formas de pensamiento a través de la tecnología.

Desde las organizaciones antes nombradas, han definido a las Industrias de Contenidos Digitales, como aquellas actividades productivas relacionadas con la generación, procesamiento y distribución de contenidos en formato digital, se debe a un sector que crea, gestiona y distribuye contenidos digitales a través de plataformas de acceso fijas o móviles (servicios de entornos digitales). Para entender a las industrias de contenido digitales, se debe considerar tres elementos que la conforman.

**Gráfico 1 - Elementos que conforman la Industria de Contenido Digital**




Nota: Industria Cultural: Creación, producción y comercialización de contenidos, como un Bien o un Servicio.

Industria Creativa: Economía de la Cultura, Generación de la Propiedad Intelectual, Derechos de Autor.

Convergencia Digital: Es un conjunto de procesos que implica convertir cualquier tipo de contenido en un conjunto de datos susceptibles de ser procesados, almacenados y distribuidos digitalmente.

La Industria de los Contenidos Digitales proviene de los debates generados en base al término Industria cultural. Autores como Adorno y Horkheimer, ambos filósofos de la Escuela de Frankfurt en la década de los años 40, crearon el concepto de la industria cultural y lo acuñaron para explicar un cambio en los procesos de transmisión de la cultura, que se estaba rigiendo por los principios de la mercantilización. Walter Benjamin, otro autor muy cercano a la Escuela de Frankfurt, comprende que la forma en que el arte se convierte en mercancía ocurre en la capacidad industrial de repetirlo, de hacer copias; dichas copias podrían servir para modificar la conciencia de las masas, por su posibilidad de difusión masiva. El valor de los productos en las industrias culturales sólo se percibe en el momento del acceso a las reproducciones a cambio de pagar un dinero.

A partir de la década de los 70, con el desarrollo de las TIC, se comienza a diversificar la industria cultural. Se estima que la producción por sectores (libro, disco, cine, televisión, prensa, etc.) no responde a una misma lógica comercial. Esta segmentación de formas de rentabilización de la producción cultural por el capital fue consecuencia de la organización del trabajo, de la caracterización de los propios productos y sus contenidos, de las formas de institucionalización de las distintas industrias culturales, de la generación de la propiedad intelectual (derechos de autor), del grado de concentración horizontal y vertical de las empresas de producción y distribución, y/o incluso de las formas en que los consumidores se apropian de los productos y servicios.

En la misma década de los 70, autores de la corriente de la economía política (Murdock, Miège, Garnhan) hicieron reflexiones sobre la industria cultural y su promoción en los medios de comunicación en masas, señalando que a través de los medios de comunicación se centra la búsqueda de intereses económicos, pero también se plantea la construcción de una ideología a partir del

discurso, para formar una sociedad con lógica capitalista y consumidora. Parte de la reproducción del contenido fue diseñada y distribuida por la clase dominante del momento, generando un sistema cultural que estructura una serie de valores, por un lado, dentro de su propia sociedad y también fuera de ella.

El concepto de "industrias creativas" tiene su origen en la concepción de políticas culturales en ciertos países anglosajones (Reino Unido, Australia y Nueva Zelanda). Con el propósito de reivindicar al sector cultural en el plano económico y potenciar sus procesos de hipermediación se produce un tránsito terminológico de lo "cultural" a lo "creativo". En el marco de las políticas culturales del gobierno de Tony Blair y la llamada "tercera vía" en la década de los noventa se instala el término de "industrias creativas".

Para los nuevos tiempos, las TIC y los inicios de la era digital impactan directamente en la industria cultural e industria creativa. Ahora las obras son reconvertidas y adaptadas a los nuevos soportes tecnológicos y los nuevos mercados. Para el autor Bustamante (2002), las industrias culturales se han convertido en el motor económico y de desarrollo de la sociedad de la Información. Bustamante reivindica aspectos relegados de la Escuela de Frankfurt, que considera al estado como el único capaz de mantener y garantizar la pluralidad de las ideas, que consecuentemente genera la democratización de la cultura, que además de ser un servicio público, desvirtúa la tendencia del sistema capitalista de una homogeneización de la cultura.

En esta nueva faceta, la industria cultural, apoyada por las nuevas tecnologías y el sector audiovisual, se está convirtiendo en un sector cada vez más apoyado por los sectores políticos nacionales e internacionales. La televisión y el cine se han convertido en proveedores democráticos y poderosos de bienes y servicios culturales. Con ello, la industria de contenidos digitales se está convirtiendo en un enlace entre los distintos actores de la sociedad.

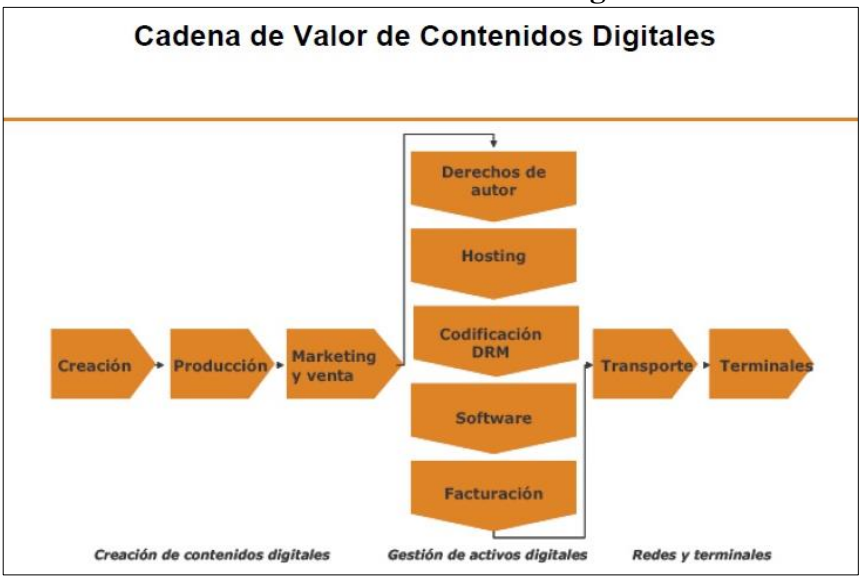
Para detallar aún más, la Industria de los Contenidos Digitales está compuesta por los siguientes sectores:

- Empresas editoriales (libros, publicaciones);
- Medios de comunicación (radio, prensa, TV);
- Empresas que ofrecen servicios de Internet (conexión, hospedaje, desarrollo de Web, marketing, publicidad.);
- Empresas del sector informático (editores de software, desarrolladores, de aplicaciones multimedia);
- Operadoras de telecomunicaciones (fijas, móviles, cable, satélite).

Las industrias activas en las nuevas tecnologías han encontrado caminos concernientes al acceso y distribución de los distintos enfoques culturales al público y a la liberalización de los derechos de autor. Las empresas trasnacionales, garante de las cadenas globales, en esta industria se han convertido en los últimos años en coordinadores de tecnologías. Las grandes empresas del sector de las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC) ofrecen productos y servicios de amplia diversidad: servicios de telecomunicaciones, equipos, software, computadores, contenidos de televisión, electrónica de consumo, etc. Se trata de un sector que tiene un peso importante en la economía mundial (alrededor del 7% de la producción global), caracterizado por altas tasas de innovación, reflejadas en la permanente incursión de nuevos servicios y productos en el mercado.

La cadena global de la industria de contenidos digitales se muestra en el siguiente gráfico.

**Gráfico 2 - Cadena de Valor de la Industria de Contenidos Digitales**




Nota: Esta cadena tiene dos ejercicios de poder:

1. Las Etapas de Creación de Contenidos Digitales y Gestión de Activos Digitales, son intensivas en fuerza de trabajo.

2. La Etapa de Redes y terminales, es una cadena impulsada por una industria intensiva en capital.

En la etapa de creación de contenidos digitales, se muestra el valor impulsado por ofrecer un servicio, lo cual implica una inversión en creatividad. Los países que lideran este mercado son Japón, Corea y China, en lo que se refiere a la creación de contenidos para móvil y televisión, y Estados Unidos en la distribución de contenidos a distancia por frecuencia ancha. En la creación de contenidos digitales, las empresas de tecnologías constantemente están tratando de captar la renta que se genera en la cadena de la industria de contenido digital. Términos como Marketing Digital y Comercio Electrónico, han sido elementos de esta nueva economía.

Para una muestra, se coloca una pirámide de las empresas tecnológicas que intentan captar la renta generada en el mundo de la industria de contenido digital.

**Figura 1 - Pirámide de empresas Tecnológicas Asociadas a Contenidos Digitales**




Fuente: Base de datos: LINKEDIN (2014).

En la etapa de Redes y Terminales, las industrias de contenidos digitales están relacionadas con el sector de las Telecomunicaciones. Las empresas transnacionales que lideran proyectos de comunicaciones se muestran en la siguiente tabla:

**Tabla 1 - Empresas de Telecomunicaciones que lideran el mundo**

| Empresas Transnacionales | Logo |
|---|---|
| China Mobile<br>País de Origen: China | |
| Verizon Communications<br>País de Origen: Estados Unidos | |
| AT&T (American Telephone and Telegraph Company)<br>País de Origen: Estados Unidos | |
| Vodafone<br>País de Origen: Reino Unido | |
| Nippon Telegraph & Telephone<br>País de Origen: Japón | |
| Softbank<br>País de Origen: Japón | |
| Deutsche Telekom<br>País de Origen: Alemania | |
| Telefónica<br>País de Origen: España | |
| América Móvil<br>País de Origen: México | |
| China Telecom<br>País de Origen: China | |

## TELESUR, una Empresa Televisiva Multiestatal de contenido digital

Después de la información anterior sobre las empresas que lideran el mundo de las industrias de contenidos digitales, queda expresar cómo se puede lograr la inserción de manera alternativa en las Cadenas Globales de Valor de la industria de contenido digital, y de alguna manera mostrar una experiencia.

La experiencia que se quiere mostrar esta relacionada con la cadena de televisión multiestatal de noticias Telesur, la cual con sede central en Caracas (Venezuela) con transmisión a las 24hs en español en señal libre y sin costo, a través de televisión abierta, satelital, digital terrestre, cable y streaming, ingresa como un medio alternativo para competir en un mundo liderado por las empresas trasnacionales.

Telesur es una sociedad anónima creada en enero del 2005 con la composición de los siguientes socios: Venezuela tiene una participación del 46 % de las acciones, Argentina 20%, Cuba 19%, Uruguay 10% y Bolivia con 5 % de participación en la estructura de la propiedad (Ministerio de Comunicación e Información Venezuela, 2006).

El proyecto de Telesur, se enmarca en ser una red de televisión latinoamericana, dentro de un marco estratégico para impulsar la integración latinoamericana. En su inicio se basó con una plataforma multimedia digital, que fue tomando cuerpo desde el momento del lanzamiento del satélite Simón Bolívar con el apoyo de Uruguay, que permitió posicionarlo dentro de su órbita en el año 2008 y la transmisión de manera abierta por señal televisiva a partir del 2009.

La experiencia de inserción internacional competitiva, estuvo asociada a proveer un servicio de información, aprovechando infraestructuras tecnológicas: el satélite Simón Bolívar y la instalación de la RED del ALBA, a través de la empresa Telecomunicaciones gran caribe, que conlleva un cable submarino entre Venezuela y los países caribeños. Además de vincular proyectos conjuntos por medio de mecanismos políticos y gestión, como la red de UNASUR.

Un estudio prospectivo sobre las TIC y las Industrias de Contenidos Digitales en Venezuela 2008-2017, posicionó a Telesur como una empresa de carácter regional con la capacidad para promover la integración político-cultural, y al mismo tiempo ser un medio alternativo con referencia a otras redes como la BBC, CNN y Al-Jazeera.

**Figura 2 - Medio Comunicación Globales**




Fuente: Elaboración propia.

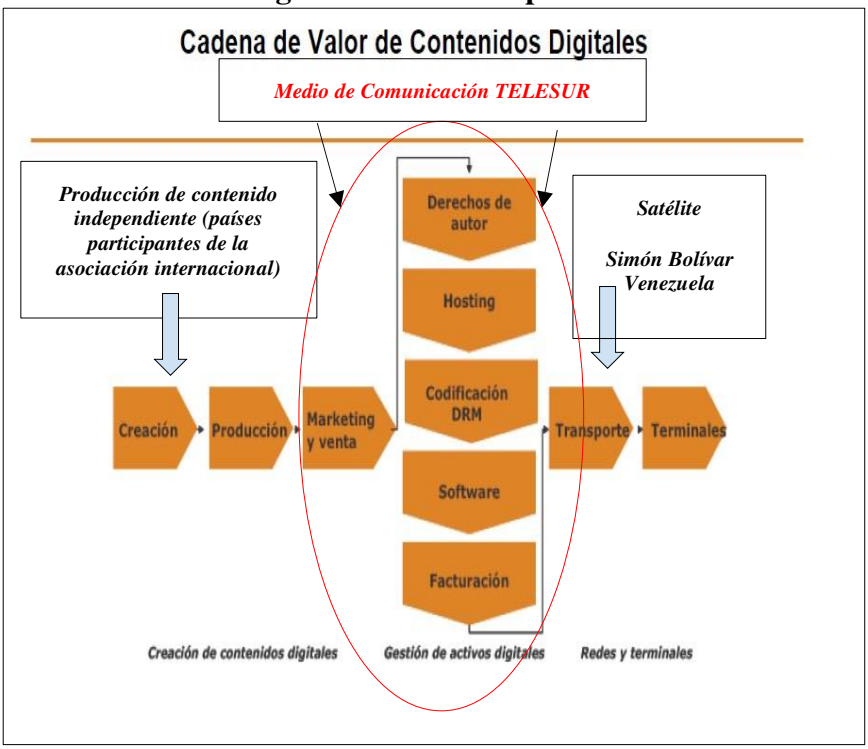
Telesur es diseñada como un agente de servicio de contenidos con la característica de un modelo de negocio que se debe al aporte de la esfera pública de los gobiernos (participación en la estructura de la propiedad) y su apertura informativa y comercial se debe a medios alternativos con características globales transferidos por los países participantes, siendo un modelo comunicacional distinto a los modelos clásicos comunicacionales (producción nacional independiente). Esto muestra que TeleSUR contempla ser un proyecto con lógica de una asociación internacional capaz de competir en el mercado de los medios de comunicación.

Telesur, con su señal abierta a toda América, Europa Occidental y África del Norte por satélite y el resto del mundo por Internet, se puede ver en distintos espacios geográficos del mundo. La idea de utilizar un medio de comunicación como Telesur es fomentar la integración política y económica basada en la existencia de una esfera pública común en la región latinoamericana, que puede de acuerdo con esta lógica, articular un espacio de debate político entre académicos y especialistas, que vinculan la generación de un capital social a través de los medios radioeléctricos y digitales. Los intercambios políticos y sociales pueden hacerse más amplios y sostenibles gracias a la expansión en el uso y consumo de los nuevos medios digitales (MCNAIR, 2006).

Telesur presupone la existencia de una esfera común en la región, o al menos la posibilidad de crearla a través de las telecomunicaciones, haciendo referencia a lo que se ha llamado "identidades híbridas" (García Canclini, 1989), aunque desde una perspectiva prehispánica. Con la irrupción de las TIC en la vida diaria, especialmente a través de los medios electrónicos, la información se ha convertido en una propuesta de desarrollo, tanto en términos económicos como institucionales, cuando se abraza la idea de que los medios de comunicación electrónicos son un elemento de transformación que puede permitir la formación de

espacios políticos comunes y contribuir con la democratización, desarrollo y convergencia institucional (‘integración’ en el caso de América Latina). La introducción de medios electrónicos está ayudando a reorganizar el paisaje político público en algunas regiones del mundo.

**Gráfico 3 - Cadena de Valor de la Industria de Contenido Digital con la Participación de TELESUR**




Fuente: Elaboración propia.

Es un paradigma atractivo para los nuevos líderes políticos en la región, para competir en un mercado donde líderes políticos

formados con conceptos de libre mercado, amparados por los beneficios de las empresas trasnacionales, han generado riquezas solo en enfoques industriales y financieros; dejando de lado proyectos de integración regional o de integración cultural-social, que hoy a través de medios como Telesur han tratado de explotar la idea de promocionar la cultura y lo social, como mecanismo para superar las crisis económicas. Telesur cataliza la configuración de una identidad más amplia, capaz de trascender los estados creados artificialmente o derivados de los poderes coloniales, sugiriendo que las televisoras le dan voz a sus regiones como una totalidad. De esta manera, se permite imaginar un colectivo más amplio y alternativo, derivado de la concepción de integración prehispánica.

Si la convergencia del capitalismo y la tecnología impresa creó la posibilidad de una nueva forma de comunidad imaginada (ANDERSON, 1991), los medios electrónicos permiten recrear alternativas más allá del capitalismo y la convergencia económica. Esta clase de medios son fundamentales para el establecimiento de una noción postcolonial (o prehispánica) de las comunidades regionales, que sean capaces de desafiar la globalización (americanización) en sus propios términos. Es decir, una comunidad regional capaz de redefinir lo que es moderno.

## CONCLUSIONES

La búsqueda de un ideal de integración muchas veces tropieza con la rica diversidad y heterogeneidad que caracteriza a la América Latina urbana de hoy. Es decir, existe una clara distancia entre el ideal romántico de una América Latina con raíces culturales comunes y la verdadera dinámica cultural; y por lo tanto, nuestro trabajo parte del hecho que los sistemas de los medios de comunicación en Latinoamérica se enfrentan con una paradoja

cierta: por un lado, están aún enmarcados y definidos por prerrogativas del Estado-Nación; por el otro, están influenciados y definidos por las poderosas tendencias globales. Tal y como lo han señalado algunos autores, sólo un enfoque combinado de políticas locales y medios globales puede proporcionar una visión exhaustiva de los medios de comunicación latinoamericanos, y de esta forma aprovechar que la región se caracteriza por ser un amplio consumidor de todo tipo de productos fruto de la creatividad y el formato digital.

Los actores implicados en la inserción de Latinoamérica en la CGV están en distintos eslabones de la cadena. Puede cubrirse toda la cadena si se actúa en un proceso de asociación.

A medida que se avanza en la cadena de valor esta se hace más intensiva en tecnología y menos en capital humano, es por eso que América Latina se encuentra en condiciones de insertarse y competir seriamente en los primeros eslabones de la cadena, como son la parte creativa, de producción y marketing. Sin embargo, uno de los principales escollos para la inserción de América Latina en este eslabón de la cadena es la piratería, la falta de una cultura de respeto por la Propiedad Intelectual y los Derechos de Autor, de valorar el esfuerzo implícito que conllevan estas producciones, más allá del valor del plástico que pueda consumir un disco compacto o del tiempo que pueda tardar una descarga. Por ello, algunos impulsan la idea de una gestión de activos digitales.

En la parte de distribución de los contenidos digitales, que utilizan los servicios de ISPs, operadores y cadenas de televisión para distribuir los contenidos a los dispositivos/terminales donde finalmente se consumen, la oportunidad para Latinoamérica está en impulsar desarrollos de nuevos productos y servicios en el uso del Internet y el uso del Ancho de Banda.

En cuanto al eslabón del transporte, que para la industria de los contenidos digitales bien puede llamarse difusión, el problema no radica tanto en la capacidad tecnológica, que como está demostrado puede lograrse mediante asociaciones de entidades estatales, como en el caso de Telesur, o privadas o comunitarias, sino en hacerla efectiva, es decir, que sus contenidos sean recibidos por un público que se encuentra inmerso en una cultura que integra cada vez más valores globales y cada vez menos valores autóctonos.

El último eslabón de la cadena, que tiene que ver con las terminales donde se consumen los contenidos digitales, es tan intensivo en tecnología y avanza a un ritmo tan rápido, que difícilmente América Latina pueda llegar a insertarse algún día, si no es con una política clara, bien definida y ejecutada, y de carácter regional, que genere un mercado ampliado a los primeros productores y que pretenda agregar cada vez más valor a su participación en este eslabón, más allá de un simple ensamblaje como hasta ahora se ha venido realizando en algunos países de la región.

## REFERÊNCIAS

ANDERSON, B. **Imagined Communities**: Reflections on the Origin and Spread of Nationalism. London: Verso, 1991.

BASTOS, P.; SILVERA, F. "América Latina en la Industria Global de Software y Servicio: Una Visión de Conjunto". **Revista de la CEPAL**, s.d., 2009.

BRICEÑO RUIZ, J. "Ejes y modelos en la etapa actual de la integración económica regional en América Latina". **Revista del**

**Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile**, año XLV, n. 175, 2007.

BUSTAMANTE, E. **Comunicación y cultura en la era digital** - Industrias, mercados y diversidad en España. Barcelona: Gedisa, 2002.

CAÑIZÁLEZ, A.; LUGO, J. "Telesur: Estrategia geopolítica con fines integracionistas". **Revista CONfines**, vol. 3, n. 6, 2007.

CEPAL - Comisión Económica para América Latina y el Caribe. "Desafíos y Oportunidades de la Industria del Software en América Latina". **CEPAL** [2009]. Colombia, 2009. Disponível em: <https://www.cepal.org>. Acesso em: 10/05/2009.

DABAT, A. "Capitalismo informático y capitalismo industrial. Acercamiento al perfil histórico del nuevo capitalismo". **Economía Informa**, n. 338, enero-febrero, 2006.

GARCÌA CANCLINI, N. "Culturas híbridas: Estrategias para entrar y salir de la modernidade". México: Grijalbo, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, 1989.

GEREFFI, G.; HUMPHREY, J.; KAPLINSKY, R.; STURGEON, T. J. "Introduction: Globalisation, Value Chains and Development". **Institute of Development Studies Westport**, Praeger, 2001.

MCNAIR, B. **Cultural Chaos**: Journalism and Power in a Globalised World. London: Routledge, 2006.

MIPPCI - Ministerio de Comunicación e Información Venezuela. **MIPPCI** [2006]. Disponible en: <http://www.minci.gob.ve>. Acceso em: 10/05/2009.

PÉREZ, C. “El cambio tecnológico y las oportunidades de desarrollo como blanco móvil”. **Revista de la CEPAL**, n. 75, Diciembre, 2001.

SAGASTI, F.; GUERRERO, M. **El Desarrollo Científico y Tecnológico de la América Latina**. Instituto para la Integración de América Latina. Wahsington: BID, 1974.

SZTULWARK, S. **El estructuralismo latino-americano** - Fundamentos y transformaciones del pensamiento económico de la periferia. Buenos Aires: Prometeo/UNGS, 2005.

VIZER, E. “Sociedad de la in-formación o de la comunicación. Entre el condicionamiento y la libertad”. **En Signo y Pensamiento**, vol. XXIII, n. 44, 2007.

# CAPÍTULO 6

*Las Cadenas Globales de*
*Valorización y el Momento Crítico de Sudamérica*

# LAS CADENAS GLOBALES DE VALORIZACIÓN Y EL MOMENTO CRÍTICO DE SUDAMÉRICA

*Alfredo Seoane Flores*

"Para reconstruir mejor, es necesario transformar el modelo de desarrollo de América Latina y el Caribe".

Antonio Guterres. Secretario General ONU

Los organismos internacionales y algunos economistas y teóricos han promovido la inserción en las Cadenas Globales de Valor como la panacea para el desarrollo de los países de la periferia. El evidente gran impulso que la globalización ha dado a la expansión de las cadenas globales de valor (CGV) la base para una importante expansión del comercio mundial, a la que habría que acoplarse para dinamizar el crecimiento, mediante la expansión de las exportaciones.

En paralelo y como parte del mismo fenómeno, los flujos de capital bajo la modalidad de Inversión Extranjera Directa (IED), han incrementado su significación, llevando consigo una mayor densificación de las redes de creación de valor en escala global. En este sentido, se recomienda a los países en desarrollo que promuevan la captación de capitales externos, tanto mejor si se relacionan con las Cadenas Globales, para el mismo fin.

La procedencia de los capitales se ha diversificado, con nuevos "jugadores" en el proceso de valorización internacional y con el destacado desempeño de China, país que se convirtió en el mayor productor de manufacturas, logrando excedentes de comercio significativos y pudiendo diseminar inversiones y proyectos en las

diferentes regiones del mundo, que se constituyen en cadenas de valorización relacionadas con el abastecimiento de su industria y de ésta a los mercados globales.

Sudamérica ha sido lugar de recepción de inversiones que pueden ser catalogadas como parte de Cadenas Globales de Valorización (CGV), principalmente dirigidas a la explotación de recursos naturales. La China es actualmente el principal socio comercial de la región, y en lo referente a las afluencias de capital también uno de los principales países de origen. Las cadenas están, por tanto, adquiriendo un tono "amarillo" cada vez más intenso y esto debe ser parte de la reflexión.

Considerar dichas caracterizaciones en el análisis del comercio mundial y los flujos de capital internacionales, diferenciado las particularidades y las modalidades en que las empresas de Sudamérica en general y Bolivia en particular se encadenan a las CGV, es el objetivo principal de este artículo.

En la sección siguiente se perfilará una tipificación de la naturaleza de las Cadenas Globales en clave de marco teórico, debatiendo, entre otros temas, lo apropiado o no del concepto "de valor" cuando se trata de un proceso de incremento de valor, es decir, un proceso "de valorización". La sección siguiente versará sobre las tendencias globales del despliegue de las Cadenas Globales y su aterrizaje en Sudamérica. La tercera sección estudiará la situación de la IED en Bolivia y sobre la manera en que se puede caracterizar la participación de empresas residentes en Bolivia como parte de una cadena global. El artículo concluirá con la valoración de la presencia del capital externo para el anhelado Desarrollo Sostenible del país, suponiendo que es un proyecto deseado por la sociedad boliviana.

## LAS CADENAS GLOBALES DE VALORIZACIÓN (CGV)

Las cadenas de valorización se consideran las dinamizadoras de la economía mundial (CEPAL, 2021) y, en relación a esa consideración, el eslabonarse a ellas sería la receta segura para el éxito en cuanto al crecimiento de su comercio y recepción de inversiones, de manera que la inserción en dichas cadenas por parte de las economías atrasadas del sur conllevaría exportaciones crecientes, modernización tecnológica y crecimiento.

Una primera aproximación a la problematización conceptual es que, en nuestro criterio, se debería hablar y concebir a estas cadenas globales de valor en un sentido dinámico y entendido como proceso que tiene por finalidad la valorización del capital en escala internacional o lo que también se conceptualizaría como la reproducción ampliada del capital a través del despliegue espacial o geográfico, buscando las ventajas de localización conveniente de las fases de los procesos productivos. En ese sentido nos pronunciamos por el concepto de Cadenas Globales de Valorización (CGV), como mejor enfocado en la comprensión cabal del fenómeno analizado.

En ese marco de precisión conceptual, también es necesaria una precisión histórica: los encadenamientos hacia atrás y hacia adelante han existido y han sido teorizados desde el surgimiento de la producción bajo forma capitalista, que implica la intensificación de la división del trabajo, por ejemplo, en la teoría de la ventaja comparativa de Ricardo, y será Albert Hirschman (1964), uno de los principales economistas del desarrollo, quien destaque su importancia en los objetivos y medios de una adecuada Estrategia de Desarrollo de los países con atraso económico.

Los encadenamientos, hacia atrás y hacia adelante, son escasos en la realidad periférica, de manera que su inserción en los circuitos comerciales ha obedecido a la necesidad de

encadenamientos con las industrias del mundo capitalista desarrollado. Entonces podemos decir que las cadenas de valor y de abastecimiento son un fenómeno conocido, siendo la intensificación internacional de las mismas que se da con la globalización, la novedad. Así, por ejemplo, la producción minera estuvo encadenada con las industrias de los países centrales que usan de materia prima alguno de esos minerales, al igual que las exportaciones de bienes primarios en general, mayoritarias de los países de la periferia y a su vez los mercados periféricos encadenados como consumidores posibilitando que parte de la producción se realice mediante su venta y consumo.

Estos encadenamientos se van a incrementar internacionalmente de manera sustantiva como consecuencia de los avances tecnológicos, en el transporte las comunicaciones y tras la ampliación de los flujos de capital productivo internacionales conceptualizados como Inversión extranjera Directa (IED). Aspecto intensificado en la actualidad, por los avances de la nueva tecnología de información, comunicación y transporte crecientemente informatizados.

El comercio y la producción mundiales comenzaron a estructurarse cada vez más en torno a las cadenas de valorización, que crean valor a lo largo del proceso de producción, distribución y comercialización.

Una cadena global de valorización (CGV), se define como la gama completa de actividades que las empresas (capital y tecnología) y los trabajadores (fuerza de trabajo y capacidad laboral) realizan para llevar un producto al mercado, partiendo desde su concepción hasta su uso final y reciclaje o reutilización, pero en escala geográfica amplia, vale decir, localizando y segmentando internacionalmente las fases del proceso de producción y de comercialización, de acuerdo a ventajas dinámicas.

Normalmente, una CGV incluye las siguientes actividades: diseño, producción, comercialización, distribución y apoyo y servicios para el consumidor final. Estas actividades pueden realizarse dentro de una sola empresa o dividirse entre diferentes empresas. Cuando se extienden en varios países la cadena de valorización se considera global. "La economía global está crecientemente estructurada alrededor de Cadenas Globales de Valor que contabilizan una porción creciente del comercio internacional, el producto bruto interno y el empleo global" (GEREFFI; FERNANDEZ-STARK, 2016).

Debido a los avances tecnológicos y los cambios geopolíticos y económicos, se desplegaron complejas redes de producción alrededor del mundo, para incrementar su eficiencia, aprovechando las diferencias de costos y productividad entre distintos países. También para aprovechar las ventajas de acceso a mercados, de manera que los segmentos de comercialización y distribución se incluyen.

Asimismo, estas transformaciones estuvieron apoyadas por cambios importantes y generalizados en la política económica de los países como: la liberalización del comercio y la inversión, la suscripción de acuerdos de libre comercio (bilaterales y regionales), la competencia de los mercados, las reformas regulatorias en sectores clave como el transporte y la infraestructura, y el desarrollo productivo orientado a las exportaciones.

La enorme disponibilidad de recursos para realizar inversiones fuera de los países y encarar un proceso global de valorización es también una característica de esta época signada por la globalización. Estas circunstancias, llevaron a una gran cantidad de empresas a extender los procesos de fabricación más allá de las fronteras nacionales, en muchos casos aprovechando la oferta de mano de obra barata para relocalizar sus instalaciones de producción en las fases más intensivas en la utilización de trabajo o encontrar

proveedores locales que lleven adelante la producción de partes, insumos o materias necesarias, en países donde los salarios son más bajos.

En efecto, la búsqueda de situaciones donde los salarios contienen una mejor relación de precio y calidad, es uno de los factores que han dado forma a los modernos patrones de producción internacional y a las cadenas globales de valorización generando lo que CEPAL (2021) llama un "arbitraje salarial", que sería el principal o uno de los principales aspectos considerados en las decisiones de localización de las inversiones que realizan las multinacionales al impulsar los encadenamientos (UNCTAD, citado por CEPAL, 2021).

## EL MARCO TEÓRICO PARA LA EVALUACIÓN DE LAS CGV

Se dice que la participación en las CGV habría generado flujos de conocimiento desde los países industrializados hacia los menos desarrollados, acelerando el aprendizaje tecnológico de estos últimos. Sin embargo, es un hecho evidente que este impulso tiene características desiguales o asimétricas dado que es diferente en términos objetivos para las empresas que realizan los aspectos más rudimentarios o elementales de la producción, respecto a las que realizan las operaciones más complejas o estratégicas.

Se constata también que los beneficios se concentran en las empresas líderes que realizan las operaciones más complejas como el diseño y la investigación/innovación, mientras las periféricas realizan operaciones más rudimentarias o sencillas lo que se refleja también en los beneficios.

También las decisiones de desarrollo de mercados y los roles en la división intra-firma del trabajo, corresponden a la casa matriz

y/o empresa líder sobre sus proveedores, distribuidores o subsidiarias.

Se puede decir entonces que las mismas características de la división internacional del trabajo, se reproducen bajo el concepto novedoso de CGV.

Esta complejidad también ha creado dificultades para comprender las características reales del comercio y para formular políticas que permitan a las empresas y los gobiernos capitalizar los beneficios de las CGV y mitigar sus efectos secundarios negativos. Algunos países en desarrollo exportan productos manufacturados como consecuencia de su integración en etapas específicas de la cadena de valor, en general en tareas productivas relativamente simples. Sin embargo, sólo unos pocos están profundamente involucrados en las CGV en las etapas de industrialización más complejas.

La experiencia china constituye el ejemplo de participación en CGV y la resistencia en cuanto a ocupar una situación subordinada y buscando deliberadamente aprovechar sus ventajas comparativas y poder de mercado, para ir avanzando en las tecnologías de punta (OMC, 2017; CEPAL, 2021).

La teoría de las CGV plantea definiciones interesantes y, para tener una comprensión más adecuada de las asimetrías mencionadas, define y categoriza situaciones de gobernanza y de *upgrading* o escalamiento (SANTARCÁNGELO *et al.*, 2017).

En efecto, los elementos fundamentales en la conceptualización de las CGV son dos: *gobernanza y upgrading*. El primero atiende la situación de poder dentro de la cadena, que es ejercido frecuentemente por la firma líder y que implica la concentración de los aspectos clave para el proceso de producción y de conocimiento o *know how* y, el segundo, más referido a las situaciones dinámicas y periféricas, contempla la forma en que una

participación en una CGV puede implicar ir mejorando la situación prevaleciente o estancarse, en fases de participación en la cadena, transferencia y aprendizaje tecnológico, que impliquen beneficios productivos y sociales.

Se distingue entonces entre *upgrading económico y upgrading social*, para diferenciar situaciones en las áreas en las que se producen beneficios para el participante periférico. Un ejemplo nos ayudará al entendimiento cabal: un escalamiento tecnológico que eleva la productividad, pero no el salario del trabajo, sería *upgrading económico* solamente. La situación que vaya con mejoras laborales, es decir con *upgrading social,* será una situación mejor valorada o deseable.

La situación de gobernanza, como reparto de poder y de los beneficios, se refiere a una relación o noción de gobernanza que implica una visión "*top-down*" de arriba abajo, de manera que existe relación vertical entre la empresa líder de la CGV que controla y toma las decisiones de organización y del proceso productivo, entre otras. En cambio, en el tema de *upgrading*, la visión es de "*bottom-up*", de abajo hacia arriba, por la cual las firmas subordinadas pueden escalar en la CGV, logrando mejorar su posicionamiento.

Tenemos entonces situaciones que afectan a firmas subordinadas o (en) economías-naciones periféricas, que alojan a empresas insertadas en CGV, que deben aquilatar que balance entre situaciones de poder o gobernanza son convenientes ya que implican posibilidades de *upgrading (económico y social)* y, en ese marco, si son convenientes o no para su participación en una CGV.

La posición mostrada por los organismos internacionales y algunos autores es que participar en una CGV siempre es positivo, y en ese marco, sostienen la posición de que es necesaria una apertura y liberalización hacia los flujos de comercio y de capitales. Una posición más cautelosa, con pronunciamientos específicos a favor de

que las CGV, lo condiciona o relaciona con que esas CGV produzca la tendencia hacia un *upgrading económico y social*.

Claramente puede relacionarse esta reflexión con el análisis que se hace de la calidad de la IED que se aproxima hacia un país con deseos de no asumir los costos ambientales y sociales, mientras el Estado receptor está preocupado por el desarrollo sostenible. En ese marco, la divergencia entre intereses nacionales versus intereses de las firmas dominantes de las CGV debe ser un tema a estudiar con cuidado y desarrollar metodologías y lineamientos de política pública.

El concepto de *upgrading* supone un desafío a la teoría de la ventaja comparativa estática y se relaciona más estrechamente con el concepto de ventaja dinámica, creada por nuevas modalidades que mejoren la capacidad de obtener ingresos y la sustentabilidad. Así es que nosotros ligamos también esta idea con la teoría de la competitividad, destacando los extremos entre una competitividad espuria versus una competitividad auténtica, tal como lo desarrollo Fajnzylver (1988). Entonces si una IED o una CGV implica que se produce el uso depredador o inadecuado de la fuerza laboral y/o no asume los pasivos ambientales que la actividad provoca, es una CGV que no genera *upgrading*. Así, entonces, una IED o participación en CGV será positiva generando *upgrading económico y social,* si contempla preocupaciones para el aprendizaje social y acciones a favor de la equidad y la sostenibilidad ambiental.

Es evidente que para lograr esto, un país debe buscar atraer el tipo de IED y fomentar el encadenamiento que produzca ventajas competitivas dinámicas, de manera que sin política industrial adecuada no se pueden esperar resultados. Se logrará una mayor capacidad de gobernanza a favor del país receptor de IED en tanto este despliegue acciones conductivas a una transformación a través del aprendizaje. Usar los factores de poder dentro de la gobernanza de la CGV para inducir comportamientos conductivos hacia la

transformación productiva, el *catch up* tecnológico y la especialización inteligente, es lo recomendable.

Desde las posiciones del *Main Stream*, en referencia a las CGV "se supone que la interacción entre las firmas líderes y las de los países en desarrollo conlleva derrames tecnológicos virtuosos" cuando la experiencia muestra que muchas veces predominan "situaciones de enclave con escasos efectos de arrastre al resto del tejido productivo" (SANTARCÁNGELO *et al.*, 2017, p. 114) así, basando competitividad en bajos salarios, suponen el efecto derrame de manera que el *upgrading económico* se transmita "naturalmente" con mejoras en los salarios y el empleo. Este derrame pocas veces ha de producirse y siempre tendrá poca sostenibilidad, si el esquema de enclave es el predominante.

## LAS CGV EN EL MUNDO Y SUDAMÉRICA

A partir de la década de los noventa del siglo XX, las CGV experimentaron un crecimiento acelerado tras la apertura a la inversión extranjera de China, India y otras economías emergentes que ofrecieron mano de obra muy barata, aunque enmarcaron su participación en la búsqueda de la adquisición de ventajas competitivas, consistentes en acceder al *catch up* tecnológico y generar producción de mayor sofisticación, es decir buscaron deliberadamente el *upgraid económico*.

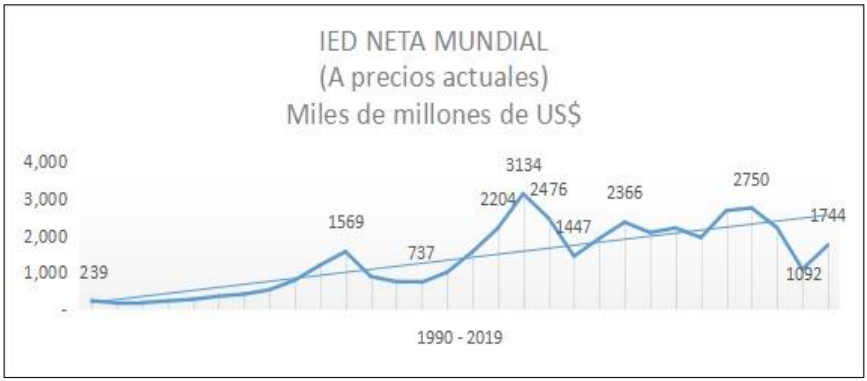
Luego estas mismas economías emergentes, precedidas por Corea del Sur, Singapur y Taiwan, pusieron a funcionar cadenas globales a través de inversiones y acuerdos con proveedores tanto de la región del sur este de Asia, como en otras latitudes, sobre saliendo la gran potencia emergente que es China en la actualidad.

Actualmente, las cadenas globales de valor representan la mayor parte del comercio internacional. Según economipedia, "En el año 2015, el 66% del comercio mundial consistió en bienes intermedios, servicios, tecnologías y capitales utilizados para la producción de bienes finales en otro país".

Más que de cadenas globales se debería hablar de cadenas regionales ya que predomina la organización de cadenas en escala muy eslabonadas y dinámicas, en regiones específicas, como el sur-este de Asia, la Unión Europea, Norteamérica, que son las principales.

La relación entre la dinámica de las CGV y Los flujos de capitales como inversión extranjera directa (IED) son obvios. Según datos del Banco Mundial, en 1990, las entradas de IED a precios actuales en toda la economía mundial, fueron de $us. 239 mil millones. En 2007, cuando se registró el mayor monto, llegaron a $us. 3,1 billones (millones de millones), vale decir un incremento en 17 años de 15 veces. En 2019, alcanzan los $us. 1,7 billones. El gráfico siguiente muestra la tendencia altamente expansiva de los movimientos de IED en el mundo.

**Gráfico 1 - IED Neta Mundial**




Fuente: Elaboración propia. Basado en: BANCO MUNDIAL. Disponible en: <https://datos.bancomundial.org>.

CEPAL argumenta que el efecto de la pandemia en la IED fue mayor que su impacto en el PIB, lo que determinó que la participación de la IED en el PIB fuera menor comparada con los años 2019 y 2018. Hacia la post-pandemia se avizora una recuperación de la IED, como lo señalan varios trabajos prospectivos realizados por los organismos multilaterales.

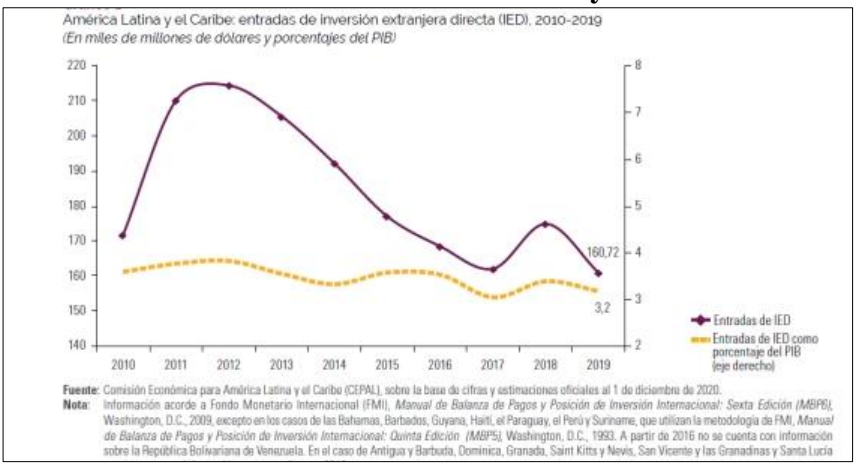
En América Latina destaca la activa participación de México en las CGV articuladas en América del Norte (CEPAL, 2018). Sea la industria de la maquila, como los segmentos de la industria automotriz de partes para la exportación, entre otras, un elevado porcentaje responde a estrategias de empresas americanas que buscan reducir costos laborales y de transacción en el marco del Acuerdo de Libre Comercio de Norteamérica (ALCN).

En América latina y el Caribe, en lo que va de 2020 se ha visto decaer los flujos de IED tanto las dirigidas al sector de los recursos naturales, como las orientadas a las manufacturas y en servicios. "De esta forma, casi la mitad de las entradas de IED en 2020 se dirigieron a los servicios y el peso de las manufacturas se redujo al 37%, valor inferior al promedio de la última década (39%)" (CEPAL, 2020, p. 11). Añadiendo que a nivel mundial la IED se comportaría dependiendo del "ritmo de la recuperación económica mundial, (con) la posibilidad de recaídas en lo referente a la pandemia y el efecto en la IED de los programas de estímulo económico implementados por los países, así como de las estrategias de las empresas transnacionales en la búsqueda de una mayor resiliencia de sus modelos negocios y cadenas globales de suministro" (CEPAL, 2020). Por ello la CEPAL indica que

> Frente a esta situación, es necesario encarar un profundo proceso de transformación. Se necesitan políticas públicas para enfrentar la pandemia y para conectar la emergencia con una recuperación

transformadora con igualdad y sostenibilidad (CEPAL, 2020).

**Gráfico 2 - América Latina y el Caribe**




Fuente: Comissión Econômica para Amércia Latina y el Caribe (CEPAL).

En ese marco, en nuestro criterio, la región Latinoamericana enfrenta el desafío que representa el gran poder de los capitales externos y debe procurar acumular la suficiente fuerza para definir, con esos capitales, los requisitos de desempeño que se requieran, principalmente en términos de respeto al medio ambiente, a los derechos de las personas y de las comunidades. Asimismo, se debe contemplar el balance adecuado del *trade off* entre atraer *know-how* tecnológico y permitir el desarrollo de inversiones constructivas, a cambio de poder dar valor a los recursos naturales, humanos y ambientales que les interesen en estos espacios.

Un hecho presente y determinante en la actualidad en todos los países y regiones del mundo, es la capacidad enorme de China de invertir su capital en el posicionamiento de sus empresas en

favorables situaciones competitivas. Dada la ventaja comparativa de China para producir a bajo costo, toda clase de productos manufacturados e industriales, sus inversiones buscan complementar esa capacidad productiva industrial que tienen, con fuentes de abastecimiento de recursos o materias primas baratas y a su vez mercados para la exportación. La IED de China ha seguido avanzando camino hacia su consolidación como potencia económica mundial.

> En este proceso de crecimiento económico y expansión internacional que ha durado poco más de cuatro décadas, China ha podido imponer, en parte gracias a su escala, sus propios términos y condiciones en el momento de la apertura económica y no ha tenido que ceñirse estrictamente a las condiciones imperantes en las relaciones internacionales (CEPAL 2021, p. 13).

En este período, se evidenciaron cambios importantes en la inserción internacional de América Latina y el Caribe. Por una parte, se profundizó la especialización de América del Sur en la exportación de productos primarios y manufacturas, basadas en recursos naturales, que llegaron a representar cerca del 75% del total.

> Así, los minerales en el Estado Plurinacional de Bolivia, Chile y el Perú, los hidrocarburos en Colombia, el Ecuador y la República Bolivariana de Venezuela y los productos agropecuarios en la Argentina, el Paraguay y el Uruguay se consolidaron como los principales rubros de exportación (CEPAL, 2021, p. 14).

Si bien el Brasil es un gran exportador de productos primarios, su canasta exportadora es más diversificada e incluye productos manufacturados de distinta intensidad tecnológica. En relación con esto último, el Brasil y la Argentina destacan en la fabricación y exportación de vehículos, un comercio fuertemente intrarregional.

En Centroamérica se incrementó la exportación de productos manufacturados, principalmente de baja tecnología (como las prendas de vestir), y se redujo la importancia relativa de los productos primarios, debido a la cercanía con los Estados Unidos y los bajos salarios relativos. Con la suscripción del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), México se transformó en un eslabón muy importante de las cadenas regionales de valorización de América del Norte y aumentó progresivamente la intensidad tecnológica de sus exportaciones, principalmente destinadas a los Estados Unidos.

Además de los cambios en la composición del comercio internacional, también se evidenció un marcado aumento del monto. Entre 1990 y 2018, las exportaciones brutas de bienes crecieron más de cinco veces y una proporción relativamente estable en torno al 60% correspondía a bienes intermedios.

En esa situación América Latina enfrenta el año 2020, que se ha caracterizado por una crisis mundial sanitaria y económica — ocasionada por la pandemia de enfermedad por coronavirus (COVID-19) — que tiene muy pocos antecedentes en la historia. En efecto, el panorama es muy incierto y las perspectivas dependen de la duración de la crisis sanitaria y de la eficacia de las intervenciones de políticas públicas para mitigar los efectos económicos de la pandemia. En este contexto, se estima que la IED mundial presentará una caída del 40% en 2020 y de entre el 5% y el 10% en 2021 (CEPAL, 2021).

La integración de la región en las cadenas globales de valor se ha realizado principalmente en la extracción y el procesamiento de materias primas. Por otra parte, el sector manufacturero es el que presenta mayores niveles de integración en cadenas complejas y en encadenamientos hacia atrás. Esto indica que este sector es el que importa más insumos intermedios, que posteriormente se utilizan para la producción de bienes finales destinados al consumo interno o la exportación.

Sin embargo, los problemas estructurales de las economías de la región y los nuevos escenarios internacionales hacen necesario que también la IED y las políticas para promoverla sean parte de un proyecto más amplio que impulse un cambio estructural progresivo, "es decir, un cambio que permita aumentar la productividad y lograr la inclusión social, la igualdad y una creciente sostenibilidad ambiental" (CEPAL, 2020, p. 14).

En este sentido, CEPAL recomienda que es importante recuperar el rol de las políticas industriales como instrumento de transformación de la estructura productiva, lo que se vuelve indispensable, para poder gestionar el desarrollo en un contexto de aceleración de la cuarta revolución industrial con grandes transformaciones en la organización internacional de la producción.

> Para que la IED sea parte de esta visión de política industrial no se requiere simplemente ofrecer las condiciones para que lleguen capitales extranjeros, sino que es necesario crear las condiciones para que los capitales se vuelvan fuentes generadoras de mayor productividad, innovación y tecnología, y para que se orienten hacia un crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible (CEPAL, 2020).

Recientemente la pandemia determinó la interrupción de múltiples cadenas de suministro de productos intermedios, poniendo

en dificultades a muchas CGV en el mundo. Asimismo, puso la resiliencia y la diversificación geográfica de las cadenas globales de valor en cierto estancamiento y en el centro del debate. Los efectos de la COVID-19 se han sumado a los cambios generados por los factores tecnológicos y geopolíticos actuales ya mencionados, acentuándolos.

## LA POLÍTICA INDUSTRIAL, NUEVAMENTE

Era compartida la idea de que cualquier IED es adecuada durante los primeros años del ajuste macroeconómico realizado en América Latina. Ha sido puesto que esta apertura indiscriminada ha generado problemas y situaciones de conflicto, cuando se ha visto las consecuencias que acarrean las IED extractivistas, despreocupadas por el medio ambiente y la equidad.

Esto pasa porque las rentas que aportan las IED en sectores extractivistas de RRNN, sean bien utilizadas en la transformación de otros recursos que generen riqueza, es decir convertir la riqueza natural extraída, en nueva riqueza como ser: capital físico, aprendizaje y conocimiento (capital humano), desarrollo de sectores más dinámicos (ventajas competitivas), etc (BANCO MUNDIAL, 2021).

Así, entonces, toca al Estado en los países receptores ponerle los límites necesarios a esa inversión y cualquier otra parecida, a través de una ruta de desarrollo inteligente y adecuada a los nuevos paradigmas actuales, expresados en los objetivos de desarrollo sostenible y en la construcción de una sociedad del aprendizaje.

La abundancia del capital natural no renovable plantea desafíos especiales para la sostenibilidad económica. Esto ocurre debido a que por su explotación las rentas — y los ingresos que

recaudan los Gobiernos — se generan agotando los recursos naturales. Por ende, si se desea preservar la sostenibilidad fiscal, es necesario tener en cuenta que las rentas provenientes de los recursos naturales no renovables, por ejemplo, los combustibles fósiles, son una fuente de ingresos inherentemente insostenible en el largo plazo. Lo conveniente es destinar una proporción importante de esas rentas que se generan a acumular otros activos sostenibles, como capital humano e infraestructura física verde, y a mejorar el valor del capital natural renovable (BANCO MUNDIAL, 2021).

La situación deseable, para generar una economía basada en el aprendizaje y la innovación, va a requerir contar con capitales favorables, conductivos y constructivos provenientes de la IED, que complementen las energías propias movilizadas para generar ahorro, inversión y eficiencia. Definir las características y particularidades del capital que apoye la construcción de una economía que lleve al desarrollo sostenible, es complicado, porque también depende de las características y particularidades de cada situación nacional o regional.

Pero, tomando en consideración las particularidades de cada situación, el resultado debería ser buscado deliberadamente, desde una planificación, que estimule la llegada de IED en los marcos requeridos, tomando en consideración sus características y aportes y llevando a cabo acuerdos de desempeño. Esto es pensar en marcos amigables y estimulantes, es decir con la visión de que son los propietarios y los emprendedores los que saben mejor qué oportunidades y momentos aprovechar.

Debe interesar, sobre todo, la transferencia de conocimiento y *know how,* así como la posibilidad de participar en cadenas globales de valor, a partir de la ventaja comparativa propia de país o región. No es necesario abdicar de la renta de los RRNN tradicionales, si no, más bien, darle un uso adecuado que sirva para llevar adelante el financiamiento de una transformación inteligente.

Esto implicaría cambiar de rumbo en las políticas económicas y públicas en general, prestando mayor atención a los aspectos de educación, formación de recursos humanos y desarrollo de nuevas capacidades competitivas a partir de ventajas naturales o de contexto, pero añadiéndole conocimiento y transformación innovadora.

Entonces la política pública debe ser muy precisa en cuanto a definir los requisitos de desempeño que se busca, para que la localización contemple ganancias o derrames sobre la cadena global. Por ejemplo, una inversión en la extracción de minerales debe ir acompañada de integración vertical y/o pago de regalías que invertidas adecuadamente ofrezcan externalidades positivas.

Para lograr el *catch up* tecnológico, parece imprescindible, el pensar desde una estrategia de especialización inteligente, ubicando cuales son los sectores en los que hay potencialidades y buscar aliados en IED que transfieran *know-how*. Se trata de acercar los sectores de interés para que inviertan en actividades en las que son necesarias trayectorias de aprendizaje.

Lo que más falta entonces es saber hacia dónde se quiere ir y cuál es el camino más directo. En ese caso, definido el tipo de desarrollo como desarrollo sostenible, se busca y atrae las inversiones necesarias y se colocan las bases de una búsqueda y encuentro de ventajas comparativas dinámicas, generando estímulos y presiones para lograr objetivos bien definidos.

Según CEPAL,

> La facilitación de las inversiones engloba un conjunto de medidas orientadas a agilizar los procedimientos y mejorar la transparencia y previsibilidad de los marcos legales y administrativos aplicables a la IED en cada país (CEPAL, 2021, p. 42).

Mediante la facilitación y simplificación de procedimientos la idea no es tanto proteger a la inversión y darle facilidades y seguridades y competir en ese plano con los países vecinos o similares. CEPAL critica que

> Los acuerdos de protección de inversiones y de libre comercio se han enfocado tradicionalmente en otorgar el mayor número posible de garantías legalmente exigibles a los inversionistas extranjeros, con escasa preocupación por las necesidades y prioridades de desarrollo del país anfitrión (CEPAL, 2021).

La facilitación de las IED debe poner énfasis en la cooperación entre los inversionistas extranjeros y las fuerzas productivas de los países anfitriones, con el objetivo de prevenir conflictos y que realmente la IED contribuya a la sostenibilidad y el crecimiento sostenido.

Debe superarse la idea predominante en los años noventa del siglo XX de tratar de captar la mayor cantidad de IED posible, bajo el principio de que "más es mejor", que llevó a los países a adquirir compromisos que impidieron o limitaron el logro de objetivos nacionales, más allá de darle viabilidad y equilibrio a la balanza de pagos.

En ese marco, existiría un objetivo normativo de profundizar la política de IED, haciendo que participe y aporte genuinamente a los planes de desarrollo sostenible, la elevación de la productividad y a la competitividad auténtica, es decir la que no se basa exclusivamente en el abaratamiento de la fuerza de trabajo y/o en la extracción depredadora de los RRNN.

Desde una perspectiva de mediano plazo, los flujos de IED deben aportar a generar transformaciones en la estructura competitiva como en la estructura de propiedad industrial.

Considerando que una cadena global de valorización (CGV) conlleva varias ventajas y una complementación entre unidades de un mismo conglomerado empresarial, se tiene derivación hacia los procesos de abastecimiento, mercadeo, especialización organizada, entre otros, que derivan en economías de escala y otras ventajas adquiridas para la competitividad de la empresa.

## BOLIVIA Y SU RELACIÓN CON CADENAS DE VALORIZACIÓN

En el territorio que hoy es Bolivia, con el inicio de la explotación de los yacimientos de plata en Potosí, se inauguró y definió la participación de este territorio en una economía de alcance global, llegando a ser parte principal de una cadena eslabonada de valorización, que llegaba a toda Europa y desde allí al mundo conocido en esos tiempos, en los siglos XVI y XVII.

Fue el descubrimiento de América la primera globalización y factor fundamental para el desarrollo del sistema mercantil que devino en capitalismo que logró un creciente proceso de valorización, eslabonando los espacios a través de la producción y circulación de mercancías. Proceso en el que el rol del oro y la plata que se extraía en las minas de América, entre las que destacaba Potosí, fue fundamental, por su rol de dinero-mercancía para el crecimiento del comercio.

Ya bajo la égida del capitalismo moderno, que implicó una generalizada mercantilización del comercio exterior y división del trabajo internacional, la primera cadena de valorización en la que

participa claramente Bolivia fue la del estaño, ligada a la expansión de la demanda de ese mineral en el contexto de la 2ª. Revolución Industrial. Las minas bolivianas de estaño se convierten en abastecedoras de las industrias emergentes como la automotriz, la de motores a explosión y eléctricos, la de conservas, de armamento, etc (SEOANE, 2016).

Con capitales y emprendimientos bolivianos y extranjeros se ejercerá un control del primer eslabón de la cadena, incrementando luego, por parte de empresarios bolivianos, posicionamientos más estratégicos en la gobernanza de esa cadena, al asumir el *upgrading*, escalando de la primera fase que es la explotación minera a una modernización y avance tecnológico en las mismas minas, la refinación del estaño con tecnología de punta de ese entonces e innovaciones propias, el transporte y la fundición en territorio europeos y de América del Norte, abarcando una integración vertical importante. También se debe mencionar la expansión de la Patiño Mines a otras regiones productoras de estaño y su liderazgo en la conformación del Consejo Internacional del Estaño, que van a consolidar la influencia y poder sobre la cadena internacional de valorización que se produce en la primera mitad del siglo XX.

Con la nacionalización de las minas en 1952, se pierde posicionamiento y poder en la cadena internacional de valorización del estaño y se asume un rol periférico, dependiente de la cotización internacional del mineral, influida por fuerzas externas.

La IED en Bolivia, también ha sido clave para el surgimiento de la industria manufacturera (IM), pero más significativamente por su aporte en *know how*. Es verificable que las primeras industrias instaladas en el país fueron principalmente producto de las utilidades del capital comercial, en manos de inmigrantes, producidas por la bonanza de las exportaciones de estaño y la emergencia de situaciones de necesidad para sustituir importaciones.

En la década de los 1920´s, se produce una verdadera oleada de inversión hacia el sector de la industria. Es el periodo más importante de formación de capacidades productivas manufactureras, resultando instaladas entre otras, las siguientes fábricas:

> Fábrica de tejidos Forno, Fábrica de Oxígeno, Tejidos de Punto, Molineras de harina, Fábrica Domingo Soligno, Fábrica de Cemento Viacha, Calzados Garcia, Tejidos de algodón Said, Yarur y Cia., Embotelladoras de refrescos, Fábrica de calzados Zamora, productos alimenticios DILLMAN, cervecería Taquiña (CNI, 1981, p. 27).

Nótese que la mayoría de estas, son empresas cuyos principales propietarios o accionistas fueron inmigrantes, de diferente procedencia.

Distingamos entonces dos modalidades de relación con elementos externos: la exportadora que se conecta globalmente como abastecedora de alguna cadena internacional de valorización y, la que invierte recursos externos para abastecer el mercado interno, pudiendo estar ligada a una red internacional amplia o simplemente responder a migraciones que se asumen luego como simples productores para el mercado interno y eventualmente exportadores. Claramente, la primera está conectada a dinámicas de los mercados internacionales, es decir a cadenas de abastecimiento y valorización y la otra empieza a generar una cadena internamente eslabonada con suministros externos, pero sin jerarquía clara de gobernanza.

Otra fase importante de inversiones en desarrollo productivo en Bolivia se inició durante la década de los 1940´s, con el Plan Bohan, que vino acompañado de un financiamiento del gobierno de

los EE.UU. de $us.88 millones de esa época, que permitió la construcción de infraestructura clave para la "marcha al oriente" y la creación de la Corporación Boliviana de Fomento (CBF), que diversificó la economía del país, generando el desarrollo agroindustrial y petrolífero. En ese entonces, la fuente de financiamiento de la inversión fue el ahorro externo, bajo la forma de empréstito gubernamental y asistencia técnica.

En ese marco, el Plan Bohan definió desarrollar un programa de fomento para alcanzar una economía más diversificada y estable, a partir de las siguientes acciones:

1. Trazo de un sistema caminero, conectando a centros productores y consumidores
2. Fomento de la producción de azúcar, arroz, ganado, trigo y otros cereales, productos de lechería, grasas y aceites comestibles, algodón y lana, y establecimiento de plantas de procesos industriales
3. Construcción de obras para irrigación de cultivos
4. Desarrollo de los campos petroleros probados, exploración de nuevas áreas y desarrollo de infraestructura para la exportación de hidrocarburos

A partir de ese momento se inician los procesos de planificación del desarrollo en Bolivia. La principal fuente de ahorro externo para financiar la inversión pública, fueron los préstamos bilaterales y multilaterales. En base a ese financiamiento se desarrollaron varios emprendimientos gubernamentales, de infraestructura y productivos.

La CBF estableció empresas en varias regiones y departamentos del país, buscando un desarrollo más diversificado y

extendido, es decir buscó densificar las redes internas o cadenas de valorización. Así,

> estableció el ingenio azucarero de Guabirá en Santa Cruz, se instaló la fábrica de cemento de Sucre, nació la Planta Industrializadora de leche de Cochabamba, se instaló la laminadora de goma en Riberalta, surgieron los ingenios azucareros de Bermejo y muchas otras empresas que se dispersaron a lo largo de todo el territorio nacional (GIMÉNEZ, 1988, p. 21).

Ha de ser un evento positivo para el desarrollo industrial del país la emergencia de una cadena productiva ligada al agro, que se eslabonara a través de la producción de alimentos balanceados con la ganadería y la crianza de otros animales como cerdos y pollos, que a su vez sostendrá una pujante industria cárnica, de huevos y lácteos y el inicio de exportaciones de azúcar y aceites, entre otros, permitiendo no sólo la sustitución de importaciones de productos alimenticios y de consumo masivo, sino generando externalidades positivas sobre la economía al abaratar el costo de los bienes salario e iniciando la diversificación de exportaciones.

La década de los 70`s, se caracterizó por la bonanza económica resultado del *shock* externo positivo provocado por los altos precios de minerales y del petróleo, así como por el ampliado acceso al financiamiento internacional. Pero además, es un periodo en el que empiezan a dar frutos las estrategias previas de desarrollo, especialmente el proceso de diversificación productiva, de manera que el proceso de marcha al oriente, la exportación de gas a Argentina, las fundiciones y demás proyectos previos, se van concretando y generan producción para la exportación y la

sustitución de importaciones, de manera que se vive un contexto macroeconómico sin restricciones de divisas ni de recursos fiscales.

Caracterizamos este periodo largo de 1942-1980 - en el que la economía se diversifica y junto con la cadena eslabonada de los minerales y el petroleo, emerge la cadena agroindustrial que se combina con la industria manufacturera existente -, como "mixta" eslabonada con las grandes industrias de los países desarrollados (minerales) con las naciones vecinas y el mercado doméstico (hidrocarburos) y actividades o sectores ligadas funamentalmente al mercado interno y eslabonadas con el conjunto de los sectores domésticos, en una cadena que va densificándose paulatinamente.

La modalidad de inserción externa entrará en una crisis fatal en la primera mitad de la década de los ochenta como consecuencia de la caída de la demanda y los precios de minerales, la caída de precios y volúmenes de exportación de gas y minerales, la crisis de endeudamiento externo y la descapitalización de los sectores de la industria manufacturera. En ese marco se manifestó una contracción de la economía, agravada por una terrible crisis fiscal y otros desequilibrios macroeconómicos, con hiperinflación.

Entre 1979 y 1986 el crecimiento fue negativo, es decir el PIB a precios constantes disminuyó. En cuanto a la Formación Bruta de Capital Fijo (FBKF) que en 1979 alcanzaba a 24.8 millones de $b, de 1980, en 1985 llegaba solamente a $b.13.1 millones, es decir el 50% del valor inicial. En términos porcentuales respecto al PIB, la FBKF de 1979 era un 18% y en 1985 solamente 12% (COBAS, 1987, p. 5). Para el sector de la industria manufacturera la FBKF sectorial entre 1978 a 1986 disminuyó en - 38.5%, es decir que ni siquiera habría alcanzado a la reposición del capital consumido del sector (SEOANE, 2016).

Después de la implementación de la política de estabilización y reordenamiento macroeconómico, se recupera el crecimiento de la

economía en general y de la industria en particular. Es importante reconocer que el grave deterioro de la situación productiva se produjo durante y como consecuencia de la hiperinflación y que después del *shock* negativo inicial causado por el D.S. 21060, el deterioro se detuvo y se intentaron medidas para la reactivación de la producción y del empleo. Se recupera paulatinamente el nivel de las inversiones de manera que la FBKF - cuyo año base es el año 1980 -, el número índice que en 1985 llegaba a 66.9, en 1988 alcanza a 88.8, en 1989 será de 86.9 y en 1990 de 98.8. Recién en 1991 se logra superar el nivel de la FBKF de 1980 (SEOANE, 2016).

Al mismo tiempo, se configura un marco legal y normativo favorable al emprendimiento privado, de manera que será la inversión privada, doméstica y externa, la que tome el liderazgo en la dirección del proceso productivo.

La estrategia del Programa de Ajuste Estructural (PAE) acordado con las instituciones crediticias multilaterales, apuntó a incrementos de las exportaciones, disminución de transferencias de recursos al exterior (mediante disminución de servicio de la deuda externa/renegociación y mecanismos de quita) y política cambiaria que incentive exportaciones, como fórmula para la captación de recursos externos frescos en apoyo a la formación de ahorro para la inversión (MORALES, 2012).

Asimismo, la incorporación de la variable integración dentro de la política comercial, al plantear el nuevo diseño del Proceso Andino de Integración, denota una visión más amplia respecto a la ortodoxia rígida del modelo ortodoxo.

Durante la siguiente década, la de los años 90`s, mientras el sector exportador tradicional minero y gasífero estaba en crisis, el sector industrial manufacturero continuó creciendo a un ritmo promedio de 4%, con el mejor desempeño en 1990 (7.1%) y 1995 (6.8%).

Se van a llevar adelante algunas privatizaciones, pero las más importantes empresas públicas serán transferidas en su administración mediante la capitalización, es decir que el aporte de la IED se destine a incrementar el capital de cada una de las empresas capitalizadas, en lugar de un cambio de propiedad simple.

El crecimiento de las exportaciones de productos manufacturados como porcentaje de las exportaciones totales, que pasan de 31% en 1990 y llegan en 1994 al 62.2%, su nivel relativo más alto en la historia económica del país, es el dato más relevante en lo referido al comercio exterior. Este porcentaje irá disminuyendo paulatinamente, por la recuperación de las exportaciones tradicionales, hasta que en 2006 las exportaciones de gas desplazan a las de la industria manufacturera como principal agregado sectorial de exportación.

Como puede observarse en el gráfico siguiente, las exportaciones han de tener un crecimiento significativo que es explicado hasta el año 2003 principalmente por el crecimiento de las exportaciones de productos no tradicionales (XNT), ya que las exportaciones de minerales y de hidrocarburos disminuyen o crecen relativamente poco.

A partir de 2003, el crecimiento de las exportaciones tradicionales, será producto de la construcción del gasoducto y la venta de gas al mercado de Brasil y posteriormente al de Argentina. En los años siguientes, ha de producirse un *shock* favorable de precios, que se quintuplican, impulsados por el crecimiento impresionante de China y su gran demanda de RR.NN.

Sin embargo, una lista creciente de productos del sector industrial manufacturero fue ganando importancia en mercados externos, en su gran mayoría al amparo de tratamientos preferenciales arancelarios emergentes de los acuerdos de integración y los tratamientos concesionales, bajo el Sistema

Generalizado de Preferencias (SGP) y sus ampliaciones. Es el caso de las prendas de vestir, manufacturas y joyería de oro, manufacturas de madera (ATPDEA), Aceites, tortas y harina de soya (CAN y Chile), quinua beneficiada e insuflados de quinua (SGP Europa), etc.

**Gráfico 3 - Exportaciones bolivianas entre 2000 y 2012 (en millones de dólares)**




Fuente: Elaboración propia.

En cuanto a minerales, las inversiones extranjeras fueron muy importantes, explicando la actividad de las pocas empresas de gran tamaño que existen en Bolivia, ligadas a multinacionales como Sumitomo (Japón), Glencore (Suiza), Corporación minera internacional Orvana (Canadá), etc. Es decir, eslabonadas con verdaderas multinacionales globalmente. También se debe considerar la producción de minerales por una gran cantidad de cooperativas mineras que en gran número producen las menores cantidades del mineral exportado, pero emplean a la mayor cantidad de trabajadores de la minería, es decir con una baja productividad,

que venden su producción a intermediarios que están ligados al mercado internacional.

En el caso del gas, elemento constitutivo del encadenamiento fueron los contratos de venta de gas a Brasil, la construcción del gasoducto y la apertura del sector a las IED de empresas transnacionales. La concesión de áreas para la exploración a esas empresas llevó al descubrimiento de importantes yacimientos que incrementaron los volúmenes de producción que se exportaron a Brasil y Argentina. Entonces se trata de una actividad de cadena eslabonada con esos mercados vecinos y no de carácter global.

**Tabla 1 - Bolivia: Inversión Extranjera Directa, según actividad económica, 1996-2005 (En miles de dólares estadounidenses)**

| | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Agricultura, Ganadería, Caza y Silvicultura | 1.250 | 180 | 289 | 2.600 | | | | | | |
| Explotación/Exploración de Petróleo y Gas | 53.375 | 295.942 | 461.909 | 384.108 | 381.569 | 453.053 | 462.816 | 247.771 | 184.482 | 139.317 |
| Explotación/Exploración de Minas y Canteras | 19.674 | 29.938 | 38.155 | 23.142 | 28.501 | 34.502 | 11.560 | 20.460 | 37.799 | 223.628 |
| Industria Manufacturera | 28.238 | 25.379 | 16.149 | 149.553 | 93.424 | 87.335 | 91.132 | 62.160 | 88.723 | 31.036 |
| Producción/Distribución E. Eléctrica, Gas y Agua | 38.648 | 105.185 | 84.912 | 71.698 | 42.018 | 41.388 | 42.325 | 35.815 | 73.626 | 10.087 |
| Construcción | 104 | 181.619 | 103.503 | 140.642 | 64.380 | 18.180 | 282.968 | 88.556 | 8.493 | 5.067 |
| Venta X Mayor y Menor | 5.838 | 764 | 5.092 | 21.789 | 33.293 | 12.609 | 11.047 | 57.769 | 24.184 | 41.402 |
| Hoteles y Restaurantes | | 1.000 | | | 31.407 | 1.000 | 15 | 227 | 234 | 180 |
| Transporte, Almac. y Comunicaciones | 244.132 | 179.574 | 223.337 | 168.871 | 108.905 | 200.826 | 39.728 | 39.093 | 6.853 | 11.566 |
| Intermediación Financiera | 35.836 | 23.898 | 88.786 | 42.041 | 42.496 | 20.129 | 54.934 | 9.359 | 20.031 | 18.248 |
| Otros Servicios | 111 | 10.545 | 3.930 | 6.005 | 6.482 | 8.089 | 2.490 | 5.711 | 3.983 | 7.652 |
| **TOTAL** | **427.205** | **854.024** | **1.026.060** | **1.010.448** | **832.475** | **877.112** | **999.013** | **566.922** | **448.407** | **488.184** |

Fuente: UDAPE.

La producción y las exportaciones de soya se beneficiaron por los estímulos y preferencias que ofrecía el mercado andino para

el sector de la agroindustria, en particular oleaginosas (soya y derivados). Estos a su vez estimularon la localización de inversiones externas en el sector. En el caso de las prendas de vestir, manufacturas de madera y manufacturas de oro el mercado de los EE.UU. con las leyes ATPDEA, fue de los casos exitosos para analizar. Resulta interesante comprobar que varios de estos emprendimientos tuvieron relaciones con capitales externos. En el caso de las exportaciones de derivados de soya el sector recibió importantes inversiones en las fábricas procesadoras ligadas a las transnacionales como CarHill, ADM, Gravetal, entre otras. En cuanto a las manufacturas, las exportaciones amparadas por la ATPDEA a los EE.UU., se eslabonaron con las grandes distribuidoras en el mercado de destino, faltando conocer montos y procedencia de capitales invertidos.

En efecto, entre 1994 a 2002 la IED acumulada que llega al país alcanza $us.5711 millones, generando un *shock* positivo de inversiones. Los sectores más favorecidos serán aquellos ligados a los hidrocarburos, telecomunicaciones, transporte aéreo y ferroviario y energía eléctrica, efecto de la capitalización/privatización. La minería también tendrá la afluencia de IED, pero en una fase posterior.

La IED hacia el sector de la IM representa un 9% de la IED total recibida por el país entre 1996 a 2005, y en los años de mayor afluencia de IED como 1998, al sector manufacturero solo le correspondió un 1.6%, en 1997 un 3% y en 1999 este porcentaje sube significativamente a 14%. La IED en el sector alcanza su máximo nivel durante el año 1999, con casi 150 millones de dólares, monto que significa respecto del promedio de los años anteriores -de $us.25 millones-, un incremento de 6 veces. En los años siguientes hasta 2004, el promedio de la IED en el sector industrial manufacturero fue de $us.85 millones, cayendo y regresando a los niveles anteriores a 1999 con $us.31 millones en 2005.

## EL PERIODO 2006 – 2019

Se debe analizar la fase siguiente, en la que, bajo los escenarios más propicios imaginables, no se tuvo una elevación de la FBKF proporcional a la del ahorro doméstico (SEOANE; WANDERLEY, 2012; SEOANE, 2016) y cuando se lo hizo, los resultados demostraron que la calidad de esa inversión, realizada por el gobierno, fue ineficaz para generar ingresos, siendo su efecto positivo temporal un incremento del gasto más que resultado del incremento de la capacidad productiva y de la producción.

En lo fundamental, aunque se produjo la nacionalización de varias empresas manejadas por transnacionales que se habían previamente privatizado, mediante la figura de la capitalización, eso no implicó en el caso de los productores de gas, que abandonaran la operación del negocio, si no que, bajo figura de contratos de prestación de servicios, se tuvo el mismo esquema de trabajo por el que se continuó exportando a los mercados de Brasil y Argentina, para lo que se devolvieron los costos de operación y se reconocieron beneficios para las empresas. La situación muy favorable de precios del barril de petróleo, referente de los de exportación de gas, implicaron un incremento sustancial del *government take*n y de los beneficios de las empresas y recuperación del capital invertido.

En el sector minero, también se tuvo un incremento espectacular de los precios, que no significó un incremento de la IED como la que sucedió en los países vecinos. Las empresas transnacionales que se habían localizado e invertido en el país, lo decidieron antes del periodo que inicia el "Proceso de cambio" y no hubo otras importantes inversiones en el sector. Lo que sí se expandió significativamente fue la producción de nuevas concesiones a cooperativas mineras en la región andina y amazónica para la producción de oro y otros, con la participación de capitales

extranjeros (chinos, colombianos, peruanos, hindús, etc.), asociados a cooperativas, que recibieron concesiones en los ríos amazónicos y en la cordillera andina y que se mantienen en la informalidad, con graves consecuencias medio ambientales.

En cuanto a la política pública, ante la "desaparición" de las restricciones externas, ampliando la capacidad de importar, con la posibilidad de desarrollar políticas públicas enfocadas a la transformación productiva, o en la construcción de una sociedad basada en el aprendizaje y el conocimiento, con mayor equidad a través de sistemas de salud y educación adecuados, mejorando la productividad y las capacidades de desarrollo y crecimiento, no se tuvo las orientaciones necesarias para desatar el proceso de círculo virtuoso que teoriza la economía del desarrollo (HIRSCHMAN, 1964). Tampoco se logró mejorar la institucionalidad conductiva al desarrollo de nuevas capacidades productivas, acordes con las características del país para que su competitividad adquiera nuevos espacios de especialización, más ligados al conocimiento (ACEMOGLU *et al.*, 2016).

En este campo, la IED podía ser un poderoso aliado y promovida, no sólo para tener alivio a la escasez de ahorro y financiamiento de la inversión –que no se necesitaba debido a los resultados superavitarios de la balanza de pagos- si no para que, a través de ella, lograr acelerar la transferencia de conocimiento para la producción y para los eslabonamientos o encadenamientos con redes globales y del conocimiento, que permitan un *upgrading*.

Pérez (2010) planteaba que, en el momento de mayor disponibilidad de recursos en América Latina, ocurrido en los años del *Boom* de materias primas, cuando también estaban a disposición facilidades para adquirir conocimiento tecnológico, fue un momento de oportunidad, "como blanco móvil", en el que pudo hacerse posible un *catch up* tecnológico, generador de dinámicas de aprendizaje y conocimiento, acordes con las tendencias de la

economía mundial, que permita mediante políticas industriales adecuadas generar procesos de adquisición de delanteras tecnológicas en los sectores que se avizoran como los más dinámicos en el futuro. Fundamentaba que son los sectores donde Latinoamérica tiene ventajas comparativas los que deben recibir la atención de las políticas industriales, así como buscar alianzas con empresas extranjeras y con líderes tecnológicos. En ese marco, señala también la conveniencia de aprovechar la competencia entre países y empresas líderes para convertir a las economías de América Latina en "socios" de las emergentes economías de gran dinamismo, como una buena estrategia además de aprovechar y negociar adecuadamente la rivalidad tecnológica y geopolítica del momento mediante la participación en CGV.

El aprendizaje de lo que se logró en Asia Oriental en los 1970´s, al apostar por adquirir la delantera en las tecnologías de la informática electrónica en ese momento, que sirvió de plataforma para su desarrollo acelerado, sería el ejemplo a seguir. En América Latina, Pérez (2010) recomendaba llevar adelante una estrategia parecida, adaptada a las particularidades de ser grandes poseedores de recursos naturales, bio-diversidad, minerales y metales, etc. buscando deliberadamente el aprendizaje, *catch up* y capacidad innovadora en sectores como bio-tecnología, nuevos materiales, producción de alimentos orgánicos, y otros, de manera que las economías de América Latina se puedan enganchar a la dinámica de crecimiento, a la locomotora del capitalismo, que en esta época es global, pero con la incorporación potente de China y otros emergentes.

En ese escenario es posible pensar una estrategia de inserción o especialización "inteligente" que se define la que se aboca a buscar dinamizar la trasformación productiva y generar los sectores o ramas de producción dinamizadores del empleo, el aprendizaje y la innovación.

Pero, en nuestro país, no se tuvo la voluntad política ni las ideas necesarias para generar la masa crítica de movilización social que requiere todo proceso de transformación de ese calado.

En el esquema de política económica y de desarrollo neoliberal que se implementó, durante los 1990´s al 2005, se hablaba del círculo virtuoso, que se produciría como resultado de automatismos de mercado, de manera que se esperaba que los efectos de la IED en RRNN y el éxito del modelo exportador de gas, que se produjo, llevarían a una dinamización del mercado interno que natural, mecánicamente y por derrame automático incentivaría la dicha transformación, acorde a los mecanismos de mercado y con políticas neutrales.

Dado un significativo cambio de rumbo que tuvieron las políticas públicas a partir de 2006, pese al elevado nivel de ingreso nacional y ahorro generado y a los discursos de trasformación productiva superadora del extractivismo que se pusieron en la palestra (PND, 2006-2011), no pudo lograrse una reconversión productiva modernizadora, en plena época de cambio tecnológico. Nuestra posición es que, pudo haberse dado el proceso dinámico como resultado de políticas públicas bien enfocadas, que acompañasen y refuercen las tendencias de mercado, hacia objetivos definidos para alcanzar metas determinadas.

En efecto, debido a los discursos y el mal ambiente inicial, contrario a la presencia de empresas y capitales extranjeros, se van a buscar mecanismos o modalidades novedosas de convivencia con capitales foráneos, así como mecanismos de financiamiento de inversiones con ahorro externo o financiamiento público para contratar empresas extranjeras prestadoras de servicios. Es esa la función/ficción que tuvieron los contratos de prestación de servicios, que incorporaban la recuperación de costos, que implicaron garantizar las ganancias y la recuperación de las inversiones de parte de las empresas extranjeras. Asimismo, se permitió la entrada de

capitales externos y, en los hechos, se abre el país a capitales bajo esquemas de influencia y acuerdos inter gubernamentales, van a tener una actividad importante. Nos referimos a gran número de empresas extranjeras (principalmente chinas) que van a realizar contratos de construcción de infraestructura, de instalación o puesta en marcha de empresas "llave en mano", adquisición de empresas bolivianas, con gran dinamismo en esta época, pero que no vienen bajo el esquema de IED si no como contratistas o prestadoras de servicios al gobierno.

Sin embargo, hay algunos eventos de IED en el sector de la IM que obedecen a la lógica de decisiones privadas para llevar adelante emprendimientos, ya sea comprando participación en empresas establecidas o creando nuevas. En cuanto a la Inversión Directa, según CEPAL (2021) el acervo de IED en Bolivia pasó de casi 6 mil millones de dólares en 2001 a 10 mil millones en 2020. Su nivel máximo fue en 2015 y 2016.

**Tabla 2 - Bolivia: Acervos de inversión extranjera Directa (En millones de dólares y proporción del PIB)**

| | *2001* | *2005* | *2012* | *2013* | *2014* | *2015* | *2016* | *2017* | *2018* | *2019* | *2020* |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| **Acervos** | 5983 | 4905 | 8809 | 10992 | 11785 | 11598 | 11585 | 12241 | 11835 | 11710 | 10430 |
| **% PIB** | 72 | 51 | 33 | 36 | 36 | 35 | 34 | 33 | 29 | 29 | 27 |

Fuente: Elaboración propia. Basada en: CEPAL (2021).

El cuadro muestra que las relaciones con el PIB, de ser un porcentaje alto, mayor al 70%, disminuyen, de manera que la IED decaerá porcentualmente, pero crecerá como acervo monetario. Esto nos está mostrando una tasa de crecimiento menor de la IED respecto al PIB en dólares, que sería el resultado tardío sobre el PIB de las IED que se hicieron en los años 1998 a 2001, las que permitieron la expansión importante de la capacidad productiva, lo que se patentizó en un incremento de los volúmenes producidos, reforzado además por una elevación de precios internacionales de las materias

exportadas gracias a las capacidades construidas por esa IED. Esto hizo crecer el ingreso más que el producto en términos de volumen. El PIB también creció por fenómenos monetarios, no solo de los precios en alza, como también de la depreciación del dólar. En efecto, hay un fenómeno cambiario que determina un crecimiento del PIB mayor en dólares que en valores constantes, debido a la depreciación del dólar respecto a la moneda nacional. O sea, el PIB creció más en dólares que en términos constantes, por el estancamiento de la divisa respecto al boliviano.

**Table 3 - ingresos de IED, por país de origen (Millones de dólares)**

| | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| **Perú** | 35 | 26 | 40 | 82 | 12 | 56 | 101 | 44 | -5 | 247 | 13 | 145 | 37 | 127 |
| **España** | 50 | 25 | 145 | 271 | 235 | 364 | 676 | 537 | 369 | 164 | 167 | 208 | 274 | 119 |
| **Países bajos** | 20 | 20 | 10 | 1 | 5 | 31 | 15 | 3 | 0 | -13 | -3 | 47 | 45 | 37 |
| **Bahamas** | 2 | 0 | 6 | 3 | 2 | 29 | 4 | 74 | -5 | 5 | -17 | 5 | -39 | 20 |
| **Argentina** | 84 | 65 | 1 | 40 | 48 | 7 | 23 | 30 | 65 | 6 | 35 | 23 | 25 | 16 |

Fuente: CEPAL; Informe IED (2021).

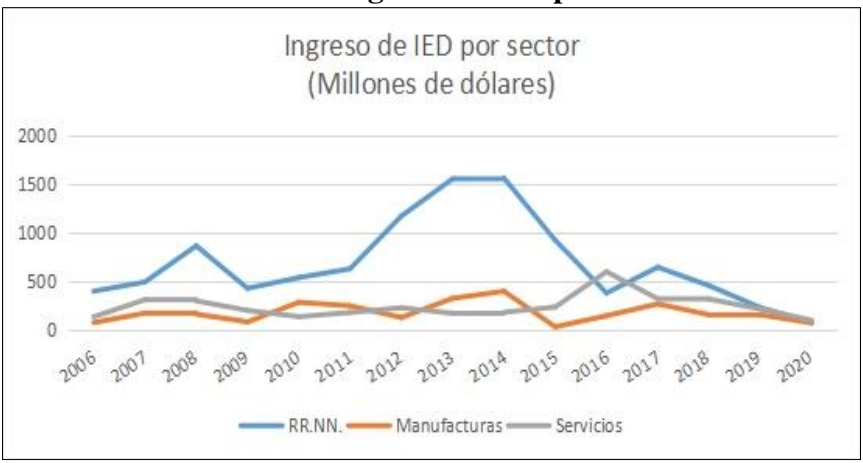
En cuanto a la procedencia de capitales, en lo referido a IED, llama la atención de la información del cuadro la composición que no incluye la gran presencia de empresas de China que fácilmente se observa en el país. Esto se explica porque dichos contratos se hacen con el gobierno boliviano con recursos de préstamo del gobierno chino, condicionados o "amarrados" a la contratación de empresas de esa misma nacionalidad, privadas o del gobierno. Es decir, formalmente son inversiones públicas que realiza el gobierno de Bolivia, financiadas por crédito chino y concedidas a empresas chinas, las que se describen en el trabajo publicado por Milenio como capital corrosivo (FUNDACIÓN MILENIO, 2021).

Los ingresos de IED durante el periodo neo-populista, va a dirigirse principalmente al sector de RRNN, sin embargo, se observa

un crecimiento de las mismas para el sector de la I.M., mismo que pasa de un monto menor de $us.100 millones en 2006 a su nivel máximo en el periodo con $us.390 millones en 2014.

El año 2020, afectado por la pandemia va a mostrar una disminuida cantidad de ingreso de IED en el sector IM, aunque con una caída menos brusca que la que se dio en el sector de RRNN. El predominio general de la IED hacia el sector de RR.NN. solo el año 2016 se ve rebasado por la IED en Servicios, tal como muestra la gráfica siguiente.

**Gráfico 4 – Ingreso de IED por sector**




Fuente: Elaboración propia.

Debido a la incertidumbre y desconfianza que generaron las políticas públicas del gobierno neo-populista y la Nueva Constitución Política del Estado respecto a la IED, en el campo de la minería y los hidrocarburos, al país no llegaron capitales significativos como lo hicieron a los países vecinos, considerando que al igual que Chile o Perú, Bolivia cuenta con un territorio

mineralógico basto en la cordillera de ´Los Andes, que comprende el macizo boliviano, donde hay los más diversos y extensos yacimientos de mineral. Tampoco en el sector de hidrocarburos se pudieron encontrar nuevas reservas.

## CONCLUSIONES Y PROSPECTIVA

En Bolivia gracias a las reformas liberales que produjeron un importante excedente exportador y fiscal, se pudo realmente incrementar la tasa de inversiones y desarrollar un sector productivo exportador ligado a las cadenas de valorización regionales, sudamericanas. Pero no se tuvo la visión sobre los lineamientos necesarios, ni pudieron incidir las múltiples voces que lo proponían. Finalmente, una vez concluida la situación de bonanza no se cuenta con las capacidades para atender las necesidades de recuperación de la crisis y de transformación productiva como se pudiera haber tenido.

En el campo de la IED, las multinacionales presentes en minería como Sumitomo (San Cristobal), Gleencore, Manquiri, Don Mario, Inty raymi, de gran tamaño y poder globalizado, están en proceso de retirada, después de haber aprovechado los yacimientos desarrollados y la coyuntura favorable de precios, pero no están dispuestos a invertir más en nuevos desarrollos, ni tampoco se cuenta con proyectos de IED en el sector minero, salvo el malogrado proyecto del Litio y el del Mutún, que no se sabe bien como podrán retomarse. Esto fue consecuencia de malas decisiones de política pública que se tomaron en el gobierno de Evo Morales.

En el sector de hidrocarburos, los yacimientos se están agotando y no se vislumbra nuevos espacios de IED, que exploren y descubran nuevos yacimientos, corriendo el riesgo de desabastecimiento y de

no poder cubrir los compromisos de exportación a Brasil y Argentina, ni tampoco poder solventar los subsidios al diésel y otros combustibles.

En el sector industrial y manufacturero, algunos eventos son interesantes de analizar, dadas las operaciones de inversión extranjera en empresas como CBN (Brahma y Stella Artois), SOBOCE (Holding Cementero S.A. de Perú), Unilever Andina (Unilever), Kimberly Clark, Embol (Coca Cola), Pil Andina (Grupo Gloria), Alicorp, ADM-SAO, Aceite Fino (CarHill), Itacamba (Cemento brasilero), Nestle, entre otras, que se realizaron en los años 1990 a 2021, y que son las principales empresas en el ranking, por sus activos, utilidades, empleo y tributación, junto con las empresas públicas como YPFB y ENTEL.

La pregunta es: ¿será posible atenuar los efectos de la crisis sin contar con las opciones que se tuvieron en el pasado y que no se aprovecharon adecuadamente? La respuesta es que será muy difícil y que una de las opciones sería el retorno de las IED a sectores dinámicos que, complementando el esfuerzo nacional, apoyen la agenda de transformaciones que se requiere con urgencia.

La enorme cantidad de RRNN que posee el país pueden ser un aliciente para la IED nueva. El punto es saber si en el marco del desarrollo sostenible son inversiones que nos lleven a un *upgrading* o son actividades extractivistas del tipo de competitividad espuria y de enclave.

Los sectores con gran potencialidad, deberían ser objeto de políticas públicas bien ajustadas al proyecto de desarrollo sostenible y generación de mejoras de bienestar, con adecuado manejo de los RR.NN. y las rentas que representan, evitando la perdida de riqueza, a favor de grupos depredadores, que al conectarse a CGV, generan una depredación de los recursos sin que el país pueda obtener beneficios y usarlos adecuadamente para nuevas formas de riqueza.

También, en Minería, Energía, Biodiversidad y producción de Alimentos, existen enormes potencialidades que es de esperar se concreten a partir de inversiones externas y que en los hechos vayan significar la participación en CGV. Pero no basta formar parte de CGV si no es importante que estás respondan y aporten al propósito superior del desarrollo sostenible, con equidad, y sustentabilidad del medio ambiente.

Entonces queda claro que lo ausente en Bolivia es una política industrial y de desarrollo sostenible que ponga los elementos necesarios para llevar adelante una adecuada planificación y concreción de acciones inteligentes, de especialización sostenible, que atraiga inversiones para desarrollar competitividad auténtica, no competitividad espuria.

## REFERENCIAS

BANCO MUNDIAL. “La cambiante riqueza de las naciones”. **Banco Mundial** [2021]. Disponível em: <https://www.worldbank.org>. Acesso em: 10/01/2022.

BOLÍVIA. Cámara Nacional de Industrias. **Breve historia de la industria nacional**: 50 Aniversario. La Paz: Gráfica Ltda, 1981.

BOLÍVIA. Cámara Nacional de Industrias. **Seminario internacional sobre “Política industrial para Bolivia”**. La Paz: IDEA, 1988.

CEPAL - Comissão Econômica para a América Latina. **CEPAL, un nuevo futuro**: una recuperación transformadora con igualdad y sostenibilidad. Santiago: CEPAL, 2020.

CEPAL - Comissão Econômica para a América Latina. **La Inversión extranjera en América Latina y el Caribe**. Santiago: CEPAL, 2021.

CEPAL - Comissão Econômica para a América Latina. **La transformación productiva con equidad**: Veinte años después. Santiago: CEPA, 2008.

COBAS, E. **Informe de la primera etapa de cooperación técnica para el establecimiento de una estrategia de desarrollo industrial**. Convenio de cooperación técnica no reembolsable: ATN/SF-2198-BO. La Paz: Gobierno de Bolivia-BID, 1987.

DUSSEL-PETERS, E. (coord.). **Cadenas globales de valor**: Metodología, teoría y debates. Ciudad de México: UNAM / CECHIMEX, 2018.

FAJNZYLBER, F. "Industrialización en América Latina: de la 'caja negra' al 'casillero vacio'". **Cuadernos de la CEPAL**, n. 60, Agosto, 1990.

FAJNZYLBER, F. "Reestructuración productiva, competitividad e incorporación de progreso técnico". **Anales del Seminario internacional sobre Política industrial para Bolivia**. La Paz: CNI – IDEA, 1988.

FUNDACIÓN MILENIO. **El capital corrosivo en Bolivia y los retos de buena gobernanza**. La Paz: Fundación Milenio, 2021.

FUNDACIÓN JUBILEO. **El capital privado extranjero en Bolivia contribuye a la reprimarización de la economía**. La Paz: Fundación Jubileo, 2013. Disponível em: <http://www.jubileobolivia.org.bo>. Acesso em: 10/01/2022.

FUNDACIÓN MILENIO. "¿Qué dejo en Bolivia la bonanza internacional?". **Coloquios Económicos**, n. 16, Janero, 2009.

GEREFFI, G. "Políticas de desarrollo productivo y escalamiento: la necesidad de vincular empresas, agrupamientos y cadenas de valor". *In*: DUSSEL-PETERS, E. (coord.). **Cadenas globales de valor**: Metodología, teoría y debates. Ciudad de México: UNAM / CECHIMEX, 2018.

GEREFFI, G.; FERNANDEZ-STARK, K. "Global value chain analysis: a primer". *In*: **Handbook on Global Value Chains**. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2019.

HAUSMANN, R. "Complejidad económica en síntesis". *In*: WANDERLEY, F, CAJIAS, J. P. (coords.). **Los desafíos del desarrollo productivo en el siglo XXI**: Diversificación, justicia social y sostenibilidad ambiental. La Paz: UCB / FES / PLURAL, 2018.

HAUSMANN, R. *et al*. "What you export matters". **National Bureau of Economic Research Working Paper**, n. 11905, December, 2005.

HIRSCHMAN, A. O. "La estrategia del desarrollo económico". **El Trimestre Económico**, vol. 50, n. 199, 1983.

IBAÑEZ, J. P. "Cadenas globales de valor: una revisión bibliográfica". **Semestre Económico**, vol. 22, n. 51, 2019.

JEMIO, L. C. **La inversión y el crecimiento en la economía boliviana. Documento de trabajo IISEC nº 01/08**. La Paz: IISEC, 2008. Disponível em: <https://www.econstor.eu>. Acesso em: 10/01/2022.

KOSACOFF, B.; LÓPEZ, A. "América Latina y las Cadenas Globales de Valor: debilidades y potencialidades". **Revista de Globalização, Competitividade e Governabilidade**, vol. 2, n. 1, 2008.

MORALES, J. A. "Bolivia en el mundo: sus relaciones económicas internacionales". *In*: **Tensiones irresueltas**: Bolivia, pasado y presente. La Paz: PNUD, 2009.

MORALES, J. A. **La política económica boliviana 1982-2010**. La Paz: Plural, 2012.

PÉREZ, C. "Dinamismo tecnológico e inclusión social en América Latina". *In*: **Revista de la CEPAL**, n. 190, Abril, 2010.

PORTA, F. *et al*. "Cadenas Gobales de Valor y Desarrollo Económico". **Revista Economía y Desafíos del Desarrollo**, vol. 1, n. 1, 2018.

ROMER, P. "Increasing Returns and Long-run Growth". **Journal of Political Economy**, vol. 94, n. 5, 1986.

ROS, J. **La teoría del desarrollo y la economía del crecimiento**. Ciudad de México: CIDE, 2004.

SANTARCÁNGELO, J. *et al*. "Cadenas Globales de Valor: Una mirada crítica a una nueva forma de pensar el desarrollo". **Revista CEC**, n. 7, Octubre, 2017.

SEOANE, A. F.; WANDERLEY. **La brecha ahorro inversión y aolvidada agenda de transformación produtiva con equidad**. La Paz: PIEB, 2012.

SEOANE, A. “Desarrollo económico y política exterior: una mirada desde las exportaciones”. *In*: SEOANE, A.; JIMENEZ, E. (coord.). **Debates sobre desarrollo e inserción internacional**. La Paz: CIDES / UMSA, 2009.

SEOANE, A. “La inserción de Bolivia en la economía mundial: Una mirada crítica al postneoliberalismo”. **Umbrales**, n. 17, 2008.

SEOANE, A. **Transformación productiva y progreso técnico**. La Paz: CIDES / PLURAL, 2016.

SOLOW, R. “Cambio técnico y la función de producción agregada”. **Perspectivas del Sistema Financiero**, n. 63-64, 1998

UDAPE. **Dossier Estadístico 2020**. La Paz: UDAPE, 2020.

# CAPÍTULO 7

*Perseguindo Editais: As Startups na Perspectiva das Cadeias Globais de Valor*

# PERSEGUINDO EDITAIS: AS *STARTUP*S NA PERSPECTIVA DAS CADEIAS GLOBAIS DE VALOR

*Simone Wolff*

As cadeias globais de valor (CGVs) são a última expressão da globalização do capital após mais de quatro décadas de liberalização da economia em escala mundial. Essa abordagem permite observar como a abertura econômica favoreceu a transferência de todo o leque de atividades envolvidas para a fabricação e venda de um produto para fora dos países que sediam as empresas proprietárias da sua marca e patentes (GEREFFI, 1999). Tal concepção é tributária dos estudos seminais de Hopkins e Wallerstein (1986), que colocaram em perspectiva o capitalismo em sua fase histórica expansionista para entender as desigualdades espaciais e o papel do Estado neste contexto. A partir do conceito de Global Commodity Chains (GCCs), esses autores analisaram as redes globais de produção destacando que estas assimetrias são corolário das relações de poder desiguais estabelecidas entre Estados centrais e periféricos, praticadas através de tarifas e regulamentações ao comércio exterior.

Com a abertura comercial, Gereffi (2005; 1999) atualiza esta leitura deslocando o foco de análise dos Estados-Nação para as novas assimetrias decorrentes do protagonismo que as empresas-líderes do mercado mundial ganharam na coordenação dessas networks dentro dos territórios nacionais. A ênfase recai nas relações desiguais de apropriação de valor ao longo dessas cadeias, na qual atividades de maior valor agregado (controle e coordenação) são concentradas nos países centrais enquanto as de baixo valor

agregado (design, marketing, montagem e comercialização) são destinadas aos países periféricos.

O conceito de estruturas de governança foi um aporte inovador neste quadro analítico, pois, além da dimensão da territorialidade e dos sistemas de input e output dessas cadeias, também permite abranger o contexto institucional que as influenciam. Conforme (GEREFFI 1994; 1997), a governança é entendida como as "relações de autoridade e poder que determinam como os recursos financeiros, materiais e humanos são alocados e fluem dentro de uma cadeia". Nesta conjuntura, os custos de transação ganharam especial relevância, já que a redução do papel dos Estados na definição de regras e tarifas alfandegárias tornou mais necessárias as relações de confiança envolvidas nas estratégias de externalização das empresas globais (GEREFFI, 2005).

A análise é também refinada para realçar a prevalência do consumo sobre a produção devido à aplicação de métodos just in time de produção nos vários elos dessas cadeias, circunstância que não estava presente nos primeiros estudos sobre GCCs. A metodologia avança, então, para o conceito de Cadeias Globais de Valor (CGVs). O termo commodity foi substituído por *valor* para incluir produtos customizados, uma vez que commodity restringe-se a produtos não diferenciados de baixo valor agregado. Também por permitir a percepção de *valor adicionado*, que remete à ideia da sua progressão ao longo dessas cadeias até o produto final através da customização de processos e produtos (GEREFFI *et al.*, 2005).

Abordagens mais críticas a esse quadro conceitual têm incorporado a perspectiva dos trabalhadores, demonstrando que a integração dos países periféricos nas CGVs tem resultado em trabalhos precários (WOLFF, 2019; FLECKER *et al.*, 2016; ANNER, 2011; HUWS *et al.*, 2009). Na América Latina, muitas delas se sucedem às teorias do desenvolvimento dependente e do imperialismo, destacando o papel do Estado na reposição das

relações desiguais entre centro e periferia dentro dessas cadeias (PATEL-CAMPILLO, 2010; PALMA, 1978). Entretanto, devido ao predomínio da produção de commodities nos países periféricos, tem prevalecido pesquisas preocupadas com as consequências dessa integração para os setores de baixo valor agregado (KALTMEIER *et al.*, 2020). Já no Brasil, o mainstream tem se restringido à metodologia de como mensurar o grau de participação do país nas CGVs. Essas análises reiteram a doutrina neoliberal na medida em que vinculam automaticamente o desenvolvimento nacional à uma maior liberalização econômica (OLIVEIRA; CARNEIRO; SILVA FILHO, 2017).

Contrariamente a esta perspectiva, este estudo pretende contribuir com o debate sobre a performance das CGVs nos países periféricos tendo como foco as atividades de maior valor agregado, e como as suas estruturas específicas de governança favorecem a apropriação desigual de valor ao longo dessas cadeias. Esta ótica coloca em relevo a maneira pela qual a desregulamentação financeira tem (re)produzido formas subordinadas de incorporação dos países periféricos nos circuitos das CGVs através de políticas de investimento direto que possibilitam explorar novos modelos de negócios voltados para atividades de inovação. São esses investimentos que conectam as demandas das corporações líderes das CGVs às operações necessárias para levar seus produtos e serviços até os mercados finais.

O objetivo é desenvolver uma análise crítica das CGVs como recurso metodológico para revelar como o capital financeiro promove novos expedientes de externalização dos laboratórios de inovação das grandes empresas que ocultam um novo assalariamento por peça demarcado pela produção sob demanda (just in time). Para tanto, analisa o sistema regulatório brasileiro do setor de alta tecnologia no seu escopo de conectar microempresas inovadoras do

país a demandas de grandes corporações por meio dos sistemas internacionais de investimento.

Um dos instrumentos mais utilizado para captar esses investimentos são os Editais de Inovação agenciados por políticas de fomento ao sistema produtivo nacional, dentro de um modelo de governança baseado em parcerias público-privadas. O propósito desses editais é estimular atividades de maior valor agregado, estratégia que vem sendo apresentada nos discursos governamentais e empresariais como fundamental para promover a inserção qualificada do país nas rotas financeiras das CGVs e, assim, alavancar a sua industrialização (OLIVEIRA *et al.*, 2017).

A partir da análise dessas políticas e de dois editais de financiamento a *startups* de base tecnológica, categoria de microempresa onde estes investimentos têm sido mais atuantes, pretende-se demonstrar como o nexo financeiro que as sustenta contribui para uma dinâmica de extração e apropriação de valor para as empresas-líderes das CGVs, ao mesmo tempo em que oportuniza práticas de terceirização disfarçada de seus processos de inovação.

Na primeira seção, será apresentada a relevância que as microempresas inovadoras adquiriram neste contexto e como a legislação brasileira do setor de alta tecnologia tem promovido a sua inserção nas CVGs. Essa discussão servirá de base para situar as *startups* em tela dentro da lógica de subordinação financeira ensejada pelas CGVs; análise que será desenvolvida na segunda seção. A terceira seção analisa os referidos editais a fim de revelar como a incorporação dessas *startups* à esta lógica rentista faz avançar para trabalhadores qualificados esquemas de casualização do trabalho como estratégia de redução de custos com inovação.

## AS MICROEMPRESAS INOVADORAS NO CONTEXTO DAS CADEIAS GLOBAIS DE VALOR

Esta seção analisa como as Cadeias Globais de Valor (CGVs) permitem reduzir custos com P&D através da transferência de seus custos e riscos para terceiros, concomitante à apropriação de lucros sob a forma de renda a partir de um conjunto de ativos financeiros. É a gestão desses ativos que conecta as demandas de inovação das grandes corporações às operações necessárias para levar seus produtos e serviços até mercados finais cada vez mais longínquos (SCHERER, 2014). São esses investimentos que, de fato, sustentam e controlam esses processos, estabelecendo um padrão de industrialização calcado na dominância financeira (CHESNAIS, 2013; GUTTMANN, 2008; HARVEY, 2004). Essa conjuntura tem levado países de baixa densidade tecnológica, como o Brasil, a apostarem na abertura a esses ativos como meio de absorver tecnologias avançadas e, assim, ampliar a oferta de produtos de maior valor agregado no comércio exterior. Tal expectativa vem reorientando suas políticas de desenvolvimento no sentido de tornar seus sistemas produtivos mais atrativos ao capital financeiro.

A abordagem de CGVs aqui desenvolvida visa evidenciar como a liberdade financeira permitiu às empresas-líderes do mercado mundial direcionar seus investimentos para negócios juridicamente autônomos com potencial de incrementar e diversificar seus produtos, como estratégia para expandir os seus mercados de consumo. Essas transações são mormente direcionadas às atividades logísticas e de comercialização dos seus produtos nos espaços nacionais (COWEN, 2014). Tais atividades possuem uma complexidade tecnológica moderada, pois são dependentes de patentes tecnológicas estrangeiras (NATHAN, 2020), o que assinala um novo padrão de subordinação financeira e tecnológica nas relações centro-periferia (CASSIOLATO, 2013).

Nos termos de Gereffi (1994), a desregulamentação financeira reestruturou as cadeias produtivas transnacionais de dois modos inter-relacionados: 1. as cadeias produtivas dirigidas pelo produtor, quando uma grande indústria detém e controla a maior parte das operações a montante e a jusante do seu produto final, formando oligopólios e *ditando o consumo*; e 2. as cadeias produtivas dirigidas pelo comprador, quando uma grande marca coordena todas as etapas do processo até a chegada ao consumidor final, *sendo ditada pelo consumo*. Enquanto a primeira é liderada pelo capital industrial, a segunda é impulsionada pelo capital comercial. O capital financeiro liberalizado é o elo que conecta ambos mediante duas formas de investimento que perfazem as CGV: os Investimentos Estrangeiros Diretos (IED) e as Novas Formas de Investimentos (NFI) (CHESNAIS, 2013; CASSIOLATO, 2013; SPOSITO; SANTOS, 2012).

O IED visa ao controle acionário, total ou parcial, de empresas nacionais mediante privatizações e fusões com empresas estrangeiras. Geralmente, esse tipo de investimento se dirige às indústrias de grande porte que possuem maior potencial de internalização de oligopólios globais, como no caso daquelas inseridas nas cadeias produtivas de tipo 1 (SANT'ANNA, 2017). Já as NFIs referem-se ao controle de firmas nacionais por corporações estrangeiras através de processos de externalização que prescindem de propriedade direta, tais como acordos de licença de uso e de assistência técnica de seus produtos, franquias, terceirizações e subcontratações internacionais. (CHESNAIS, 2013; SPOSITO; SANTOS, 2012). Esse gênero de investimento prevalece nas cadeias produtivas de tipo 2, responsáveis por escoar os produtos das cadeias de tipo 1.

Desde então, surge uma ampla variedade de novos ativos monetários intangíveis aumentando o leque de oportunidades de aplicações lucrativas que dispensam grandes aquisições,

viabilizando uma via mais rápida de realocação de capital (GUTTMAN, 2008). É essa cartela de produtos financeiros que constitui o coração das CGVs de tipo 2.

Esta abordagem financeira "multiproduto" possibilitou que os valores imobiliários das grandes corporações possam ser negociados como letras de câmbio na forma de ações. Isto significa que estas ações podem ser inflacionadas artificialmente, ou seja, sem correspondência com ativos tangíveis, a partir do uso de crédito antecipado com vistas a aumentar a sua procura. Esta manobra se assenta no que Marx chamou de capital fictício, que é o dinheiro gerado pela diferença especulativa entre o preço da compra e o preço da venda dessas ações nas bolsas de valores, de forma abstrata à produção de capital fixo (GUTTMANN, 2008). A prevalência dessas NFIs possibilitou que qualquer pessoa se torne um acionista indireto dessas corporações.

Estes fluxos de capital fictício reconfiguraram o padrão de internacionalização do grande capital por viabilizar o financiamento de atividades de P&D voltadas à parametrização e incrementação das operações logísticas e varejistas oriundas das empresas globais, a fim de adequá-las às especificidades legislativas e de consumo dos países em que se inserem (SCHERER, 2014). Essa industrialização puxada pelas finanças ocasionou uma interação estreita entre empresas financeiras e não financeiras, de tal modo que se tornou difícil discernir suas fronteiras (SERFATI, 2008). Tal quadro levou as empresas que lideram as CGVs de tipo 2 a se constituírem como fábricas sem fábricas, visto que se restringem à propriedade de marcas e patentes enquanto seus produtos e serviços passaram a ser produzidos em diferentes pontos do planeta (BERNARD; FORT, 2015). São essas duas propriedades que sustentam toda a cadeia produtiva dessas empresas, reduzindo a sua estrutura a um sistema informacional virtual integrado que administra as suas redes globais de produção e circulação. Com efeito, é muito mais vantajoso

transferir essas atividades para pequenas firmas locais do que possuir plantas próprias eto, sujeitas a tributos.

Devido à intensa fragmentação e dispersão geográfica que esse movimento implica, um ambiente institucional confiável e capaz de fornecer os fatores necessários à gestão e operação desses processos torna-se decisivo para a motivação e permanência desse capital fictício (HARVEY, 2001). Uma das ações centrais para tal fim é o estabelecimento de acordos de cooperação em P&D que possam incentivar a sua inserção nas CGV. Por sua vez, as empresas líderes dessas cadeias veem nessas parcerias oportunidades para promover inovações que contribuam para expandir o consumo de suas marcas e patentes, se valendo de recursos localmente disponíveis para baratear custos (FAUSTINO; GOHR, 2016). Em tal contexto, as rendas relacionais, ou seja, ações institucionais capazes de conectar grandes empresas a pequenas firmas locais, ganham especial relevância para o agenciamento dessas parcerias (OLAVE; AMATO NETO, 2001).

É dentro dessa conjuntura que a internacionalização das chamadas microempresas inovadoras adquire um papel estratégico. Conforme o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas – SEBRAE (2006, p. 12), esse tipo de microempresa representa uma parceria interessante para as empresas transnacionais por:

> oferecer produção flexível, algo bastante atrativo para indústrias com demanda ou oferta sazonal; possíveis reduções de custo de produção em indústrias intensivas em trabalho; e proximidade com os mercados.

O caminho para isso seria se tornar "um fornecedor para grandes empresas internacionais e concorrer por preço ou se especializar em nichos de mercados".

Com a retração do papel do Estado na economia, essas transações passaram a ser afiançadas por um modelo de governança alicerçado em parcerias público-privadas, cujo objetivo é criar mecanismos institucionais de apoio a investidores tendo no empreendedorismo inovador uma de suas principais políticas (OLIVEIRA et.al., 2017; CONCEIÇÃO; FEIX, 2014). O empreendedorismo inovador é definido como toda atividade que:

> se dedica à geração de riquezas, seja na transformação de conhecimentos em produtos ou serviços, seja na geração do próprio conhecimento ou na inovação em áreas como: marketing, produção, organização, etc (LOURES, 2015, p. 93).

Diferente do empreendedorismo "estilo de vida", que atende a parcela de trabalhadores não absorvida no seguimento industrial, as políticas de empreendedorismo inovador se anexam à indústria. Isso porque suas atividades são concebidas como um meio de acelerar a transição de uma economia movida por fatores de produção, caracterizada pelo predomínio de *commodities*, para o "estágio movido pela inovação", capaz de criar as condições para inserir pequenos negócios locais na rota mercantil e financeira das CGV (NARETTO; BOTELHO; MENDONÇA, 2004). O objetivo é criar negócios mais competitivos, com potencial para alavancar a economia nacional e gerar ocupações melhor qualificadas e remuneradas (OLIVEIRA *et al.*, 2017).

Contudo, na medida em que as microempresas inovadoras se colocam como fornecedoras das corporações transnacionais, tendem

a se confinar nas franjas das CGV, onde estão os processos de menor valor agregado comparativamente àqueles responsáveis por alterar padrões de consumo (WOLFF, 2019; TENÓRIO; VALLE, 2012). Assim, essas microempresas encontram-se subordinadas aos parâmetros tecnológicos das empresas globais, pois suas inovações agregam valor a elas (KREIN; BIAVASCHI, 2012). Deste modo, este modelo de microempresa se revela como uma terceirização disfarçada, pois suas relações de subordinação com as grandes empresas são camufladas pela aparência de pequenos negócios autônomos (KREIN, 2018).

Nesse enfoque, as microempresas inovadoras se colocam como "empresas-mãos" financeiramente subordinadas às "empresas-cabeça" (CASTILLO, 2008) das CGV de tipo 2, que são aquelas que recorrem às NFIs como estratégia de externalização. Essa subordinação também é dissimulada pelas políticas de governança, que organizam esses vínculos de forma contingente por meio do agenciamento de parcerias público-privadas, firmadas sobre projetos temporários voltados a inovações de processos e produtos das grandes corporações. É desde essa aparente autonomia que essas inovações se tornam etapas de agregação de valor de processos globais de produção, deixando de representar custos de produção para se converterem em postos de trabalho produtivo (HUWS *et al.*, 2009). Com a vantagem adicional de que as tributações relativas a esses custos também são terceirizadas.

De fato, no cômputo geral, as micro e pequenas empresas representam 99,1% do total de empresas registradas no Brasil, respondendo por 52,2% dos empregos formais (DATASEBRAE, 2019). No setor de software, onde se localizam as microempresas inovadoras, os dados do último censo do mercado brasileiro, realizado pela Associação Brasileira das Empresas de Software, apontam que o Brasil representa 1,8% do mercado mundial do setor de TI e 40.7% do mercado latino-americano (ABES, 2020). No que

se refere apenas ao mercado de software e serviços relacionados, o país ocupa a 11ª posição no ranking mundial, perdendo espaço em 2019 para a Holanda e Itália. Das 21.020 empresas registradas, 58% se dedicam a operações relacionadas à distribuição e comercialização. Deste total, 32% se dedicam a atividades de distribuição e marketing e 41.7% são de serviços técnicos agregados ao software, totalizando 73.7% deste mercado.

Ainda no segmento de softwares e serviços, 84.8% da demanda é proveniente do mercado nacional, sendo que 9% deste total são de produção sob encomenda, 5.6% são de serviços para exportação e 0.6% são desenvolvidos no exterior. Entre os serviços que lideram este mercado, 93% são voltados para aplicações em manufatura, 84.4% são para equipamentos e mobilidade e 42.7% são de software de outsourcing. Os smartphones encabeçam o mercado de equipamentos e mobilidade com 8.8% do total, seguido de 4.5% em notebooks e 3.8% em desktops. Nos demais segmentos do setor, a participação no mercado divide-se da seguinte forma: 16.6% são de serviços de suporte, 14.2% são de integração de sistemas, 10% de consultoria e planejamento, 9% de softwares sob encomenda, 5.5% de serviços para exportação, 1.4% de softwares de treinamento (ABES, 2020). Essas atividades são as de menor valor agregado dentro do setor, pois não geram patentes apenas as parametrizam e customizam.

Já o segmento de desenvolvimento e produção de software, de maior valor agregado dentro do setor, tem uma performance inversa, abarcando somente 26.3% do mercado. Considerando as 5.519 empresas que atuam exclusivamente neste segmento, 95.3% são classificadas como micro e pequenas empresas. Destas, 47.1% são empresas de pequeno porte (até 100 empregados), e 48.2% são microempresas (até dez funcionários). Aproximadamente 50% deste mercado serve a empresas dos setores de Finanças, Serviços e Telecom, e Indústria e Comércio. Ainda neste ramo, 78.5% dos

softwares são desenvolvidos no exterior, 19.4% são de produção local para o mercado interno e apenas 2.1% são produzidos localmente para exportação (ABES, 2020).

Esses dados evidenciam não só a dependência do mercado brasileiro de software em relação a pacotes tecnológicos estrangeiros, mas também que o seu mercado de trabalho é majoritariamente ocupado por atividades que parametrizam e customizam as suas patentes. Ou seja, aquelas relacionadas a distribuição, comercialização e suporte, que são as de menor valor agregado dentro do setor. Os dados também permitem deduzir que a grande indústria não desapareceu, mas se encontra pulverizada de forma ubíqua em grande parte dessas PMEs que, sob a regência do capital financeiro, passaram a participar ativamente dos seus processos globais de valorização. A seguir, será visto como as *startups* de base tecnológica denotam-se como uma nova categoria de microempresa inovadora que aprofundou esta lógica rentista, tendo como foco a sua inserção nas CGV de tipo 2.

## AS *STARTUPS* NA PERSPECTIVA DAS CGVS: SUBORDINAÇÃO FINANCEIRA E O *JUST IN TIME* NOS TRABALHOS DE INOVAÇÃO

As *startups* de base tecnológica são definidas como uma categoria de microempresa inovadora com até cinco anos de existência, destinadas à captação de investimentos para projetos voltados ao desenvolvimento de produtos replicáveis e escaláveis (BICUDO, 2016). Assim, se colocam como o perfil de microempresa mais adequado ao tipo de investimento característico das NFIs, vinculadas às CGVs de tipo 2. Dada a imprevisibilidade quanto ao êxito desses projetos, esses investimentos são considerados *venture capital*, pois compartilham tanto os lucros

como os prejuízos do empreendimento (VILELA; SANTOS JHUNIOR, 2018). Esse tipo de investimento é comumente realizado por meio de alianças corporativas de curto prazo, inclusive abertas ao capital estrangeiro, e firmadas em torno de um projeto comercial comum. Tais projetos visam desenvolver inovações abertas, isto é, voltadas à ampliação dos mercados das grandes marcas. Por isso, essas parcerias podem ser tipificadas como um modelo de governança modular, a qual requer uma qualificação intermediária de conhecimento (NATHAN, 2020).

Em virtude da sua aptidão para atrair investimentos estrangeiros, as *startups* de base tecnológica vêm sendo objeto de várias políticas de incentivo no Brasil, tanto públicas como privadas, que atuam sob esse modelo de governança com a finalidade de criar um ambiente propício à captação desses recursos (AUDY; PIQUÉ, 2016). No âmbito governamental, destacam-se os programas Start-Up Brasil, vinculado ao Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações, e InovAtiva Brasil e Inovapps, vinculados ao Ministério da Economia, Indústria, Comércio Exterior e Serviços; bem como as várias incubadoras, normalmente acolhidas em universidades públicas, e os parques tecnológicos promovidos por políticas municipais (RONCARATTI, 2017). Essas iniciativas têm a finalidade de promover "ecossistemas de inovação", definidos como um ambiente favorável à articulação dos sistemas produtivos nacionais com as políticas de empreendedorismo inovador (AUDY; PIQUÉ, 2016). As chamadas aceleradoras têm desempenhado um importante papel para a formação desses ecossistemas, pois são um tipo de incubadora baseada em *joint ventures*. No Brasil, a institucionalização e governança dessas relações ocorre pela intermediação de editais voltados ao fomento de *startups* de base tecnológica.

Tais ações visam promover a inserção qualificada do país nas CGVs através de uma maior participação no comércio exterior de

componentes, já que a incorporação dos serviços como fator-chave de agregação de valor é vista como um indicativo de maior integração internacional dos países (SCHERER, 2014). Este cenário induziu à criação de uma legislação específica para as *startups* que, até então, eram regidas pelo Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte, instituído em dezembro de 2006, em complemento à lei que criou o Conselho de Controle de Atividades Financeiras – COAF. Essa lei representou um grande incentivo às empresas desse porte ao instituir o Programa Simples Nacional, que isentou as MPEs de todos os impostos federais por dois anos, podendo ser prorrogáveis por mais dois e passando a ser de 50% por ano após este período.

Apenas em abril de 2019, pela Lei 167, que as *startups* passaram a receber um tratamento diferenciado relativamente às demais categorias de microempresa. Essa lei instituiu o Inova Simples, que substituiu o Simples Nacional por um sistema eletrônico exclusivo para o registro e legalização das *startups*, visando agilizar esses procedimentos. Os incentivos tributários permaneceram os mesmos. Essa lei também trouxe uma definição mais precisa de *startup*, descrita como uma microempresa de caráter inovador com o objetivo de aperfeiçoar sistemas, métodos ou modelos de negócio, de produção, de serviços ou de produtos em condições de incerteza. Nos termos da lei, as *startups* podem ser de natureza incremental, quando visam a inovação de produtos já existentes, ou de natureza disruptiva, quando tem como escopo a criação de algo totalmente novo (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2019). Outra distinção importante, foi sua designação como agente indutor de avanços tecnológicos e da geração de emprego e renda e a atribuição do elemento risco como inerente aos empreendedores de *startups*, conferindo a estes o direito de se definirem como tal, mediante autodeclaração (art. 65-A, *caput*).

As *startups* que se ocupam com inovações incrementais são conhecidas como *copycat*, pois não visam desenvolver tecnologias disruptivas e sim customizar aquelas já consolidadas no mercado. Esse tipo de inovação é definido como aberta porque visa agregar valor a essas tecnologias por meio de soluções inovadoras contratadas fora das grandes empresas, que deste modo podem capturar uma parte deste valor. A inovação aberta é orientada para o desenvolvimento de softwares de serviços que, diferente dos softwares de produto, não geram patentes, pois são desenvolvidos sobre plataformas tecnológicas já patenteadas (BASTOS, 2018). Já as inovações fechadas referem-se às tecnologias disruptivas, que envolvem alto segredo industrial e, por isto, têm alto grau de codificação, estando mais presentes em países de industrialização avançada (NATHAN, 2020). Em outras palavras, os softwares de serviços *agregam valor* a essas patentes, enquanto os softwares de produto *criam valor*, pois geram tecnologias disruptivas que resultam em patentes.

Do ponto de vista dos investidores, as inovações abertas têm maiores chances de resultar em produtos escaláveis sem que sejam necessárias grandes adaptações e, portanto, custos de produção, compensando os investimentos de risco por uma maior garantia de venda para grandes mercados (ISHIZAKA; LIZARELLI, 2016). No Brasil, prevalecem os programas de incentivo às *startups copycat*, o que é um indicativo de que a financeirização da produção agravou a dependência dos seus sistemas de inovação às patentes estrangeiras (BASTOS, 2018; RONCARATTI, 2017). Tal fenômeno também se explica pela falta de oportunidade de empregos formais qualificados nos países de baixa industrialização (RONCARATTI, 2017).

É desta forma que os incentivos às *startups* têm funcionado como uma estratégia para absorver a força de trabalho qualificada expulsa da grande indústria pelos processos de externalização dos seus laboratórios de P&D. Isso foi possível pela reestruturação das

suas cadeias produtivas conforme os métodos toyotistas, que substituíram os grandes estoques pela produção enxuta, realizada sob demanda mediante trabalho just-in-time (COWEN, 2014). No caso das *startups copycat*, essas encomendas são acionadas através das NFIs, dirigidas pelas CGV de tipo 2, que buscam lucrar com ideias capazes de agregar valor a tecnologias consolidadas no mercado, portanto, com maiores chances de resultarem em produtos escaláveis. A conexão entre essas *startups* e as NFIs é realizada a partir do financiamento de projetos com objetivos e tempo predefinidos, sendo os editais voltados para o seu fomento um dos principais instrumentos para este fim.

Essa economia por conexão (ROBICHAUD, 2013) levou ao ressurgimento do salário por peça, aqui retratado pelos projetos submetidos a esses editais. O salário por peça foi a primeira forma de assalariamento e caracterizou o modelo econômico mercantilista que deu origem ao capitalismo. Tal como hoje, a grande indústria naquele período era dependente do capital monetário para poder se expandir. De acordo com Marx (1984), o salário por peça é aquele que melhor responde ao anseio do capital de articular o controle do trabalho com baixos custos de produção. Isso porque esse tipo de remuneração emula os trabalhadores a produzirem mais rapidamente, sem limitações legais quanto à jornada de trabalho, ao mesmo tempo em que reduz despesas salariais com deslocamentos.

A grande indústria foi gestada dentro desse *putting-out-system*. Em um período marcado pelo sistema colonial e pela ausência da grande indústria, o sucesso do capitalista passava, então, pelo acesso rápido aos locais onde havia insumos baratos e força de trabalho capacitada para a sua manufatura. Sob o *putting-out-system*, o capitalista era o negociante desses fatores, pois seus lucros procediam da sua vantagem de circulação, que lhe oportunizava a compra de matérias-primas em mercados mais baratos e a venda dos produtos finais em mercados mais caros. Assim, seus lucros

advinham mais da sua capacidade de circulação do que da propriedade dos meios de produção.

A atual liberalização do trânsito de capital entre países restabeleceu essa capacidade, mas agora dentro de um cenário de grande capital concentrado, favorecendo um novo feitio de *putting-out-system*. A diferença em relação ao negociante dos primórdios do capitalismo é que agora esse tráfico ocorre em escala planetária, pois foi otimizado pelas Tecnologias de Informação e Comunicação (TICs). As TICs proporcionaram a esse capital circulante o poder de fluir mundo afora em busca da apropriação de conhecimentos que possam servir de matérias-primas passíveis de agregar valor aos seus meios de produção.

Essa acumulação de capital via circulação desenhou uma estrutura de grande indústria enxuta, pois circunscrita às funções estratégicas para a manutenção do seu domínio sobre o mercado mundial, tais como produção de patentes, gestão financeira e diversificação de seus negócios (BERNARD; FORT, 2015). Todas as demais atividades passíveis de resultarem em novos insumos que possam agregar valor e ampliar o consumo das suas marcas são externalizadas, de maneira a convertê-las em negócios com potencial de auferir lucros futuros. Neste contexto, as empresas globais passam a se definir como conectoras e organizadoras dos fluxos globais de capital industrial e comercial através do controle do capital acionário, borrando as barreiras entre finanças, comércio e indústrias (CASSIOLATO, 2013). São fábricas sem fábrica, pois não se organizam mais sobre uma grande planta industrial, e sim por meio de uma logística virtual pulverizada e financeirizada que torna o mundo inteiro lócus de valorização (BERNARD; FORT, 2015).

O modus operandi deste novo *putting-out-system* se caracteriza pela modularização da produção, processo pelo qual componentes com novas funções podem ser encaixados à uma dada base tecnológica sem alterar a sua arquitetura (MORO; MIGUEL,

2016). Foi este recurso que possibilitou a inovação aberta, permitindo promover melhorias de desempenho, automação e gestão nos vários níveis de uma cadeia produtiva a partir de um mesmo sistema. Essas melhorias abrangem tanto o desenvolvimento e diversificação de produtos e serviços como a sua integração aos processos logísticos de transporte, armazenamento e comercialização (COWEN, 2014). Foi a modularização da produção que viabilizou externalizar essas operações e recontratá-las sob a forma de fornecedores eventuais de serviços, remunerados conforme demandas sazonais e a tempo justo.

O que distingue esse tipo de externalização da primeira forma de *putting-out-system* é que agora, além de se apropriar das matérias-primas, controlar sua distribuição, e determinar o projeto e prazo de entrega, a grande indústria também detém o design das ferramentas de trabalho. Com isso, consegue englobar processos produtivos que ocorrem fora dos seus muros, além de ter sempre disponível uma força de trabalho habilitada ao uso dessas ferramentas, que pode ser recrutada a qualquer momento e lugar, através dos investimentos financeiros diretos beneficiados pelo livre mercado. Ademais, a informatização também possibilitou o gerenciamento automatizado desses processos, que passou a ser realizado dentro de plataformas digitais, viabilizando a sua padronização; algo impossível nas condições de trabalho artesanal presentes nas origens do capitalismo.

Boa parte da força de trabalho demandada para esses processos tem sido realocada nas *startups* de base tecnológica, por meio de vínculos casuais de emprego urdidos pelo capital financeiro. Por isso, essas *startups* se apresentam como um campo particularmente profícuo para compreender essa industrialização dirigida pelas finanças e o novo salário por peça que esta demarca. Neste sentido, os editais de financiamento às *startups* podem ser entendidos como um meio de conectar força de trabalho qualificada aos parâmetros tecnológicos das patentes transnacionais a

investidores dispostos a aplicar em inovações com potencial de ampliar os seus mercados. Ocorre que as redes emaranhadas e intermitentes de arranjos institucionais, parcerias e fontes de financiamento que se urdem sob esses editais obscurecem a subordinação dessas *startups* relativamente a quem se apropria dos resultados dos seus projetos. A análise dos editais, a seguir, procurará desembaraçar essas relações, no intuito de desvendá-las como uma forma de assalariamento por peça financeiramente subordinada às dinâmicas das CGV.

## OS EDITAIS: DE ÂNCORA A SEMENTE, SALÁRIO INTERMITENTE

Os editais de fomento às *startups* de base tecnológica funcionam como um meio de afiançar a conexão entre grandes e pequenas empresas através de práticas de *cross fertilization*, que se refere à apropriação de conhecimentos de diversos lugares a fim de produzir soluções inovadoras para nichos de mercado. Portanto, se configuram como uma aliança entre empresas de tipo joint venture ou oportunística. O seu propósito é conferir vantagem competitiva em relação às empresas que não estão ligadas por essas alianças através do estabelecimento de parcerias temporárias que oportunizem a ampliação de mercados mediante a criação de novos produtos e empreendimentos (OLAVE; AMATO NETO, 2001, p. 292).

Essas alianças são chamadas de "parcerias de distribuição", definidas como aquelas em que "produtores dividem custos de estrutura física e humana para armazenamento e distribuição do produto no mercado comprador" (SEBRAE, 2006, p. 124). Por isso, possuem um nível de comprometimento médio com o mercado internacional, já que seus produtos objetivam atender mercados

internos. Nesse caso, a internacionalização acontece pela facilitação do acesso de firmas locais aos canais de distribuição das empresas estrangeiras que pretendem entrar nesses mercados (SEBRAE, 2006).

A análise de dois editais desta natureza permitiu perceber que estes institucionalizam a conexão temporária entre as *startups* financiadas e 1. as grandes empresas que visam a melhoria da sua produtividade, e 2. investidores que visam lucrar com inovações abertas que tenham este potencial. Além de reduzir custos de transação e inovação, tais editais ainda desempenham um papel de negociante de força de trabalho just-in-time capacitada a realizar essas inovações. Sendo assim, institucionalizam o sistema de fábrica virtual e contingente característico das CGV de tipo 2. No caso do primeiro edital, a demanda parte diretamente de grandes indústrias, visando à melhoria de processos, produtos e serviços já existentes. No segundo, a demanda vem de investidores privados aleatórios em busca de soluções inovadoras para o incremento dos serviços de internet oferecidos pelas chamadas fábricas inteligentes (plataformas digitais, internet das coisas, aplicativos etc.).

## Edital de Inovação para a Indústria

O Edital de Inovação para a Indústria, foi proposto pelo Sistema de Indústria brasileiro[25] e lançado em maio de 2018. Seu objetivo foi "financiar o desenvolvimento de soluções inovadoras para a indústria brasileira, sejam elas novos produtos, processos ou serviços de caráter inovador" com vistas a promover "o aumento da produtividade e competitividade industrial brasileira", através do

[25] As três instituições que compõem este sistema são: o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE), o Serviço Social da Indústria (SESI) e o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI).

financiamento de horas técnicas, matéria-prima e insumos (SEBRAE, 2018, p. 2). Nos termos do edital, esses projetos devem apresentar:

> soluções a desafios tecnológicos, em estágio que demande desenvolvimento ou aprimoramento tecnológico para realização de prova de conceito, preparação de planta piloto ou ainda para inserção da solução no mercado (SEBRAE, 2018, p. 4).

Dentre os temas da chamada, destacam-se: A. Inovação Tecnológica para Grandes e Médias Empresas, B. Inovação Tecnológica para Micro e Pequenas Empresas (MPE), Microempreendedor Individual (MEI) e *Startups* de Base Tecnológica, e C. Empreendedorismo Industrial – Grandes empresas e *Startups*.

As *startups*, denominadas como Empresas Proponentes (EP), foram descritas como empresas com até cinco anos de existência, faturamento anual inferior a 4,8 milhões de reais e cadastradas como Pessoa Jurídica. As empresas investidoras, denominadas Instituições Âncoras (IA), foram designadas como empresas de médio e grande porte com comprometimento de disponibilizar recursos próprios para apoiar a execução de projetos de inovação voltados a temas específicos de seu interesse (SEBRAE, 2018, p. 2). O edital ainda abriu possibilidade de estabelecimento de parcerias com centros de pesquisa do país e estrangeiros, sendo que todos os atores envolvidos deveriam compartilhar conjuntamente as obrigações e riscos dos projetos selecionados (SEBRAE, 2018, p. 3).

A duração dos projetos foi estipulada em 24 meses, sem possibilidade de prorrogação. O valor máximo previsto para cada projeto foi de 400 mil reais, sendo 75% desse valor contrapartida

financeira do edital e 25% dos Departamentos Regionais (DR) do SENAI envolvidos nos respectivos planos de trabalho. A contrapartida obrigatória das Instituições Âncora de grande porte foi de 50% e para as de médio porte foi de 25% do valor do projeto selecionado. Às *startups* proponentes, a contraparte foi de 10% do valor previsto no projeto, com opção de aporte de mais 10% para alcançar a pontuação máxima classificatória. O SEBRAE ficou responsável por viabilizar o acesso dessas *startups* à infraestrutura e conhecimentos científico-tecnológicos dos Institutos SENAI de Inovação e Tecnologia.

As IA tiveram a prerrogativa de "definir as condições de participação no projeto, podendo ser participação acionária na Empresa Proponente, Royalties ou outros", com "total autonomia para selecionar as EP em todas as fases da chamada podendo optar por selecionar nenhuma" (SEBRAE, 2018, p. 37). As IA, portanto, foram as protagonistas desse edital, pois além de ficarem responsáveis pelas "chamadas temáticas específicas, negociar e validar as regras que estabelecem os valores dos projetos", também se encarregaram da sua gestão junto com o SENAI e o SESI (SEBRAE, 2018, p. 3). Logo, as IA exerceram o papel de patrão temporário das *startups* selecionadas, visto que a finalidade dos projetos aplicados era atender às suas demandas específicas.

Embora essas inovações fossem estritamente direcionadas às demandas das IA, as *startups* proponentes também tiveram que assumir os riscos dos projetos, o que revela como este modelo de negócios é vantajoso para reduzir custos com P&D. Na medida em que esses custos são subsidiados pelos sistemas nacionais de indústria, que contam com recursos do Estado, e pelas próprias *startups*, os investimentos com inovação se tornam bem menores do que se tivessem que ser arcados totalmente pelas IA. É deste modo que esses custos são externalizados e se convertem em etapas de agregação de valor aos seus processos de inovação. Portanto, embora

juridicamente autônomas, essas *startups* se revelam diretamente subordinadas às IA, tanto no que se refere à sua remuneração quanto pela participação direta na agregação de valor aos seus processos e produtos.

## Edital FINEP

O Edital Finep *Startup* – Programa de Investimento em *Startups* Inovadoras – foi aberto em julho de 2017 e promovido pela Financiadora de Inovação e Pesquisa (FINEP). A Finep é uma empresa pública brasileira vinculada ao Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações, que tem como objetivo "transformar o Brasil através da inovação" por meio do seu financiamento desde a pesquisa básica até a preparação do seu produto para o mercado. O seu escopo de atuação é "toda a cadeia da inovação com foco em atividades estratégicas, estruturantes e impactantes para o desenvolvimento sustentável do Brasil" (FINEP, 2020). Seus recursos são oriundos do Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico, do Fundo para o Desenvolvimento Tecnológico das Telecomunicações, e de convênios de cooperação com outros ministérios, órgãos e instituições setoriais.

O edital teve como objetivo disponibilizar recursos a *startups* de base tecnológica em sua fase inicial, considerada a mais crítica e dispendiosa, visando a geração de empregos qualificados. Outro propósito foi incentivar o "crescimento do mercado de capital-semente no Brasil, compartilhando com os investidores privados os riscos associados ao investimento em empresas nascentes de base tecnológica" (FINEP, 2017, p. 1). Capital-semente é o investimento inicial em *startups*, feito por indivíduos ou empresas, visando subsidiar o desenvolvimento de inovações tecnológicas. Esse

investimento é considerado de risco porque é realizado na fase de desenvolvimento dos protótipos, sem garantia de retorno. O edital, assim, atendeu ao incentivo do "ecossistema de inovação" do país, através de uma política de governança baseada em parceria público-privada.

O valor total do edital foi de 50 milhões de reais, sendo até 1 milhão por projeto. Foram previstas duas rodadas de investimento correspondentes ao "valor total da captação realizada no âmbito da proposta submetida, incluindo o valor do aporte realizado pela Finep mais o valor aportado pelos demais investidores que acompanharem o investimento" (FINEP, 2017, p. 16). A cada rodada poderiam ser selecionadas até 25 *startups.* Os temas apoiados foram: Educação; Cidades Sustentáveis; Fintech; Internet das coisas; Economia Criativa; Energia; Defesa; Mineração; Petróleo; Manufatura avançada; Biotecnologia; Agritech; Química; BIM (Building Information Modeling) – Soluções.

Diferente do Edital de Inovação para a Indústria, os recursos previstos foram repassados diretamente às *startups* proponentes, não tendo demandas oriundas de empresas específicas. Nesse caso, as *startups* são financeiramente subordinadas aos investidores-anjo, isto é, pessoas físicas, nacionais ou internacionais, que aplicam o capital-semente. A contrapartida aos investidores-anjo foi a participação nos retornos obtidos pelos projetos selecionados nas mesmas condições da Finep, em valor proporcional ao aportado em cada rodada de investimento. Tanto a Finep como os investidores-anjo tiveram a opção de comprar as *startups* selecionadas, garantida em contrato, de acordo com o percentual investido por cada parte (FINEP, 2017, p. 18).

Para esta análise, destacam-se os seguintes critérios de elegibilidade das *startups*: 1. Registro jurídico na forma de Sociedade Limitada ou de Sociedade Anônima; 2. que fossem "capazes de desenvolver produto, serviço ou processo novo a partir

da integração de tecnologias existentes com adição de desenvolvimento novo"; e 3. que seus projetos estivessem "no mínimo na fase de protótipo ou testes, preferencialmente já tendo sido realizadas as primeiras vendas, não podendo encontrar-se em fase de ideia ou pesquisa" (FINEP, 2017, p. 5). Às *startups* que apresentassem cartas de compromisso de investimentos com valor superior a 50 mil reais anexadas ao projeto, foi prevista pontuação maior na avaliação (FINEP, 2017, p. 6).

No Brasil, os negócios registrados como Sociedade Limitada podem ser constituídos por apenas uma pessoa. Essa condição jurídica torna possível disfarçar força de trabalho informal como empresa autônoma (KREIN, 2018). Já o estatuto da Sociedade Anônima isenta os acionistas de qualquer responsabilidade quanto ao insucesso da empreitada. Assim, a sua participação é restrita à propriedade das ações, o que significa que os projetos submetidos a essa forma de investimento ficam com os riscos maiores. Neste aspecto, é sintomática a preocupação do atual governo federal em estabelecer um marco regulatório das *startups* visando a "criação de incentivos fiscais para investidores e mecanismos para evitar que eles arquem com passivos no caso de falência da *startup*" (OLIVEIRA, 2019, p. 2).

Em reportagem publicada no jornal Folha de S. Paulo, o coordenador do subcomitê que trata dos temas trabalhistas concernentes a este marco declarou que o principal objetivo do grupo é pensar "mecanismos que possam formalizar prestadores de serviços parceiros das *startups* sem criar barreiras para a atuação dessas companhias, tal como no modelo adotado pela Uber para trabalhar com motoristas". Ou seja, se valendo de trabalhadores cadastrados como pessoa jurídica para atrair investidores, já que isso os isenta de impostos com custos trabalhistas. O depoimento do coordenador do subcomitê para questões tributárias aponta para essa mesma preocupação. Para ele, como "as *startups* são um negócio

arriscado e com alta probabilidade de não atingir os objetivos propostos", o incentivo aos investidores passa pela "redução dos riscos de serem responsabilizados por eventuais passivos trabalhistas e fiscais de *startups* que não tenham sucesso" (OLIVEIRA, 2019).

Com efeito, a análise dos editais permitiu perceber que estes já atendem a esses objetivos, uma vez que ambos previram a possibilidade de as *startups* financiadas terceirizarem parte de seus processos, o que tende a gerar uma rede de empregos just-in-time. Isso é possível porque o a modularização da produção possibilita terceirizar etapas do processo produtivo para outros trabalhadores autônomos conforme demanda. Portanto, esses editais têm servido para dissimular processos de terceirização subordinados a grandes empresas através de uma situação falsa, embora legal, de transformar trabalhadores qualificados em pessoas jurídicas.

Em síntese, a análise levou a concluir que as *startups* submetidas a esses editais têm uma probabilidade bastante limitada de se tornarem um grande negócio, embora isso seja o sonho de muitas delas (MAIA, 2019), tendendo mais a ampliar vínculos casuais de trabalho. Por se caracterizar como um empreendimento desenvolvido sob incertezas, o retorno de seus projetos só é obtido em caso de viabilidade do escalonamento do seu produto. Deste modo, a tendência é que nunca saiam da sua condição de microempresa, pois não contam com capital suficiente para a produção em grande escala. Diante disso, restam duas opções para a sua sobrevivência:

> 1. concorrer eternamente a editais de financiamento ou
>
> 2. vender seu negócio para uma grande empresa.

No segundo caso, ainda que possam receber um bom montante pela venda, os lucros decorrentes do comércio escalonado sempre serão bem maiores. Portanto, os resultados exitosos dos editais podem ser comprados como bens de capital enquanto o fundo levantado pelas *startups* selecionadas servirá como renda de trabalho. Em outras palavras, os frutos do capital-semente serão colhidos pelos investidores, enquanto as *startups* permanecem na condição de semente, como força de trabalho *just-in-time* sempre disponível para novos investimentos.

## CONCLUSÕES

O artigo procurou desembaraçar as redes de relações casuais de trabalho qualificado que possibilitam agregar valor às marcas e patentes das empresas-líderes das Cadeias Globais de Valor (CGVs) através das novas formas de investimentos (NFIs) ensejadas pela liberalização econômica. Para tanto, analisou as políticas de fomento ao sistema brasileiro de inovação no seu escopo de alavancar a industrialização do país através da inserção de atividades de maior valor agregado nas CGVs, por meio da conexão de microempresas inovadoras nacionais a sistemas internacionais de investimento direto. A análise demonstrou que esse modelo de desenvolvimento condicionado ao capital financeiro contribui para promover a subordinação dessas atividades à lógica rentista de exploração e extração de valor dentro dessas cadeias. Deste modo, têm servido antes para incrementar patentes tecnológicas estrangeiras do que para promover tecnologias disruptivas capazes de concorrer em mercados de alto valor agregado.

Este expediente é tecnicamente viabilizado pelo caráter modular das plataformas digitais, que tornou possível a fragmentação física da produção mediante pacotes de software

patenteados que permitem inová-las sem alterar a sua arquitetura. A modularização da produção oportunizou às empresas-líderes das CGVs externalizar atividades de maior valor agregado nos moldes de um *putting-out-system* global visando a apropriação de ideias inovadoras com potencial de se converterem em novos negócios lucrativos. Tal estratégia é facultada por meio da desregulamentação financeira que possibilitou a realização de investimentos diretos em atividades de inovação.

A pesquisa evidenciou que os editais de financiamento a *startups* de base tecnológica representam uma das principais formas pelas quais o capital financeiro que sustenta as CGVs tem se fixado nos países que entram no seu circuito. Tais editais funcionam como um meio de conectar encomendas corporativas a trabalhadores autônomos, institucionalizando processos de terceirização disfarçada dos laboratórios de inovação das grandes marcas através do emprego de trabalho just-in-time. Essa dinâmica reinventou o salário por peça ocultando-o sob o estatuto de microempresa juridicamente autônoma, permitindo a evasão de encargos trabalhistas com esses processos.

Sob a aparência de firmas autônomas, as *startups* são apresentadas como parceiras dos seus investidores, quando são a esses subordinadas, visto que obedecem às suas demandas mercadológicas e de produtividade, bem como às regras sobre como atendê-las. Além de reduzir custos trabalhistas com processos de inovação, essa estratégia ainda tem a vantagem de permitir compartilhar despesas e riscos dos projetos financiados com as *startups* selecionadas por esses editais. Desde essa ótica, as políticas de governança e empreendedorismo inovador revelam-se como um expediente para agenciar empregos qualificados baratos para as empresas líderes das CGVs, com subsídios estatais.

Esse paradigma de industrialização movimentada pelas finanças reproduz, em novas bases, o velho expediente de

descentralização espacial do grande capital em busca de locais onde possa ampliar os seus processos globais de valorização com custos de produção mais baratos. Assim, ao invés de promover um desenvolvimento sustentável, o modelo econômico orientado para a inserção do país nas CGVs tem conduzido a uma forma de dependência atrelada ao capital financeiro que aprofunda a sua dependência em relação a tecnologias estrangeiras. Neste contexto, o trabalho sem direitos tem servido como moeda de troca para que países de baixa industrialização, como o Brasil, se tornem atrativos às dinâmicas das CGVs.

## REFERÊNCIAS

ABES - Associação Brasileira de Empresas de Software. "Mercado Brasileiro de Software: panorama e tendências". **Portal Eletrônico ABES** [2020]. São Paulo: ABES, 2020. Disponível em: <https://abessoftware.com.br>. Acesso em: 15/02/2021.

ANNER, M. **Solidarity Transformed**: Labor's Responses to Globalization and Crisis in Latin America. Cornell: Cornell University Press, 2011.

AUDY, J.; PIQUÉ, J. **Dos parques científicos e tecnológicos aos ecossistemas de inovação**: desenvolvimento social e econômico na sociedade do conhecimento. Brasília: ANPROTEC, 2016.

BASTOS, T. F. **Gênese e dinâmica do setor de software em Londrina (PR)**. Londrina: UEL, 2018.

BERNARD, A. B.; FORT, T. C. "Factoryless goods producing firms". **American Economic Review**, vol. 105, n. 5, 2015.

BICUDO, L. “O que é uma startup?” **Portal Eletrônico STARTSE** [2016]. Disponível em: <https://www.startse.com>. Acesso em: 20/10/2019.

BRASIL. **Lei Complementar nº 167, de 24 de abril de 2019**. Brasília: Câmara, 2019. Disponível em: <https://www.camara.leg.br>. acesso em: 28/01/2020.

CASSIOLATO, J. E. “Empresas transnacionais e o desenvolvimento tecnológico brasileiro: uma introdução ao artigo ´Present international patterns of foreign direct investment: underlying causes and some policy implications for Brazil´”. **Revista de Economia Contemporânea**, vol. 17, n. 3, 2013.

CASTILLO, J. J. “Las fábricas de software em España. Organización y división del trabajo: el trabajo fluido em la sociedad de la información”. **Política & Sociedade, Revista de Sociologia Política**, vol. 7, n. 13, 2008.

CHESNAIS, F. “Present international patterns of foreign direct investment: underlying causes and some policy implications for Brazil”. **Revista de Economia Contemporânea**, vol. 17, n. 3, 2013.

CONCEIÇÃO, C. S.; FEIX, R. D. (orgs.). **Elementos conceituais e referências teóricas para o estudo de Aglomerações Produtivas Locais**. Porto Alegre: FEE, 2014.

COWEN, D. **The deadly life of logistics**: mapping the violence of global trade. Minnesota: University of Minnesota Press, 2014.

FAUSTINO, C. A.; GOHR, C. F. “Rendas relacionais como fonte de vantagem competitiva: um estudo de caso em uma empresa calçadista do estado da Paraíba”. **Revista Gestão Industrial**, vol. 12, n. 3, 2016.

FINEP - Financiadora de Estudos e Projetos. “About Finep”. **Portal Eletrônico FINEP** [2020]. Brasília: FINEP, 2020. Disponível em: <http://www.finep.gov.br>. Acesso em: 20/02/2020.

FINEP - Financiadora de Estudos e Projetos. “Programa de Investimento em Startups Inovadoras”. **Portal Eletrônico FINEP** [2017]. Brasília: FINEP, 2020. Disponível em: <http://www.finep.gov.br>. acesso em: 12/11/2018.

FLECKER, J. (org.). **Space, Place and Global Digital Work**. London: Palgrave Macmillan, 2016.

GEREFFI, G. “International trade and industrial upgrading in the apparel commodity chain”. **Journal of International Economics**, vol. 48, n. 1, 1999.

GEREFFI, G. “The global economy: Organization, governance and development”. *In:* SMELSER, N.; SWEDBERG, R. (eds.). **Handbook of Economic Sociology**. Princeton: University Press and Russel Sage Foundation, 2005.

GEREFFI, G. “The Organization of Buyer-Driven Global Commodity Chains: How U.S. Retailers Shape Overseas Production Networks”. *In:* GEREFFI, G.; KORZENIEWICZ, M. (eds.). **Commodity Chains and Global Capitalism**. Westport: Praeger, 1994.

GEREFFI, G.; HUMPHREY, J. T. “Sturgeon. The governance of global value chains”. **Review of International Political Economy**, vol. 12, n. 1, 2006.

GUTTMANN, R. “Uma introdução ao capitalismo dirigido pelas finanças”. **Novos Estudos CEBRAP**, vol. 82, 2008.

HARVEY, D. **Spaces of Capital**: Towards a Critical Geography. Edinburgh: Edinburgh University Press Ltda., 2001.

HARVEY, D. **The new imperialism**. Oxford: Oxford University Press, 2004.

HOPKINS, T.; WALLERSTEIN, I. "Cadeias de Commodities na Economia Mundial Antes de 1800". **Revisão**, vol. 10, n. 1, 1986.

HUWS, U.; DAHLMANN, S.; FLECKER, J.; HOLTGREWE, U.; SCHÖNAUER, A.; RAMIOUL, M.; GEURTS, K. **Value chain restructuring in Europe in a global economy**. Leuven Brussels: Katholieke Universiteit Leuven (Higher Institute of Labour Studies), 2009.

ISHIZAKA, A. Y.; LIZARELLI, F. L. "Mensuração da inovação incremental e radical de produtos e processos: uma revisão bibliográfica sistemática [artigo apresentado no encontro]". **Anais do Trigésimo Sexto Encontro Anual de Engenharia de Produção**. João Pessoa: ENEGEP, 2016.

KALTMEIER, O.; TITTOR, A.; HAWKINS, D.; ROHLAND, E. (orgs.). **The Routledge Handbook to the Political Economy and Governance of the Americas**. London: Routledge, 2020.

KREIN, J. D. "O desmonte dos direitos, as novas configurações do trabalho e o esvaziamento da ação coletiva: consequências da reforma trabalhista". **Tempo Social**, vol. 30, n. 1, 2018.

KREIN, J. D.; BIAVASCHI, M. "Condições e relações de trabalho no segmento das micro e pequenas empresas". *In:* SANTOS, A.; KREIN, J. D.; CALIXTRE, A. B. (orgs.). **Micro e Pequenas Empresas Mercado de Trabalho e Implicação para o Desenvolvimento**. Rio de Janeiro: IPEA, 2012.

LOURES, H. L. “Empreendedorismo: uma visão política de seus fundamentos”. **Negócios em Projeção**, vol. 6, n. 2, 2015.

MAIA, M. M. “Como as start-ups crescem? Performances e discursos de empreendedores à procura de capital”. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, vol. 34, n. 99, 2019.

MARX, K. “O salário por peça”. *In*: **O Capital**: crítica da economia política. São Paulo: Abril Cultural, 1984.

MORO, S. R.; CAUCHICK-MIGUEL, P. A. Adoção da arquitetura modular na inovação de produtos: uma análise preliminar da literatura. **GEPROS - Gestão da Produção, Operações e Sistemas**, vol. 13, n. 2, 2018.

NARETTO, N.; BOTELHO, M. R.; MENDONÇA, M. “A trajetória das políticas públicas para pequenas e médias empresas no Brasil: do apoio individual ao apoio a empresas articuladas em arranjos produtivos locais”. **Planejamento e Políticas Públicas**, vol. 27, 2004.

NATHAN, D. “Knowledge, Oligopoly and Labour in Global Value Chains”. **Global Labour Journal**, vol. 11, n. 2, 2020.

OLAVE, M. E. L.; AMATO NETO, J. “Redes de cooperação produtiva: uma estratégia de competitividade e sobrevivência para pequenas e médias empresas”. **Gestão & Produção**, vol. 8, n. 3, 2001.

OLIVEIRA, F. “Governo quer marco legal para desburocratizar mercado de startups”. **Folha de São Paulo** [12/03/2019]. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br>. Acesso em: 01/04/2019.

OLIVEIRA, I. T.; MACHADO, F. L. C.; SILVA FILHO, E. B. **Cadeias globais de valor, políticas públicas e desenvolvimento**. Brasília: IPEA, 2017.

PALMA, G. "Dependência: uma teoria formal do subdesenvolvimento ou uma metodologia para a análise de situações concretas de subdesenvolvimento?" **Desenvolvimento Mundial**, vol. 6, n. 1, 1978.

PATEL-CAMPILLO, A. "Rival commodity chains: Agency and regulation in the US and Colombian cut flower agro-industries". **Review of International Political Economy**, vol. 17, n. 1, 2010.

ROBICHAUD, K. "The Connection Economy". **Portal Eletrônico PAYETTE** [2013]. Disponível em: <https://www.payette.com>. Acesso em: 18/07/2019.

RONCARATTI, L. S'A. "Incentivos a startups no Brasil: os casos do Startup Brasil, InovAtiva e InovApps". *In:* CAVALCANTE, P.; CAMÕES, M.; CUNHA, B.; SEVERO, W. **Inovação no setor público**: teoria, tendências e casos no Brasil. Brasília: IPEA, 2017.

SANT'ANNA, E. P. "O investimento externo direto no Brasil durante o governo FHC (1995-2002)". **Observatorio de la Economía Latinoamericana**, vol. 229, 2017.

SCHERER, A. F. "Cadeias de valor e cadeias globais de valor". *In:* CONCEIÇÃO, C. S.; FEIX, R. D. (org.). **Elementos conceituais e referências teóricas para o estudo de aglomerações produtivas locais**. Porto Alegre: Editora FEE, 2014.

SEBRAE - Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas. "PIB". **Portal Eletrônico SEBRAE** [20/01/2020].

Disponível em: <https://www.sebrae.com.br>. Acesso em: 25/02/2020.

SEBRAE - Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas. "Internacionalização das Micro e Pequenas Empresas: oportunidades sugeridas pela experiência internacional (Relatório Final)". **Portal Eletrônico SEBRAE** [2006]. Disponível em: <https://www.sebrae.com.br>. Acesso em: 25/02/2020.

SEBRAE - Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas. "Edital de Inovação para a Indústria 2018: suas ideias nas mãos certas". **Portal Eletrônico SEBRAE** [19/06/2018]. Disponível em: <https://www.sebrae.com.br>. Acesso em: 25/02/2020.

SERFATI, C. "Financial dimensions of transnational corporations, global value chain and technological innovation". **Journal of Innovation Economics & Management**, vol. 2, n. 2, 2008.

SPOSITO, E. S.; SANTOS, L. B. **O capitalismo industrial e as multinacionais brasileiras**. São Paulo: Editora Outras Expressões, 2012.

TENÓRIO, F. G.; VALLE, R. **Fábrica de software**. Rio de Janeiro: Editora da FGV, 2012.

VILELA, N. S.; SANTOS JHUNIOR, R. Alianças Estratégicas e Vantagens Competitivas: uma abordagem teórico-empírica sob a ótica da visão baseada em recursos. **Journal of Perspectives in Management**, vol. 2, n. 1, 2018.

WOLFF, S. "Cadeias globais de valor no contexto do empreendedorismo e governança urbana: um novo enfoque à questão da precarização do trabalho no capitalismo contemporâneo".

*In:* ANTUNES, R.; BIALAKOWSKY, A.; PUCCI, F.; QUIÑONES, M. (orgs.). **Trabajo y capitalismo**: relaciones y colisiones socials, edited by. Buenos Aires: Teseo Press, 2019.

# CAPÍTULO 8

*La Participación de Empresas de Dispositivos Médicos en las Cadenas Globales de Valor en Costa Rica (2020-2021)*

# LA PARTICIPACIÓN DE EMPRESAS DE DISPOSITIVOS MÉDICOS EN LAS CADENAS GLOBALES DE VALOR EN COSTA RICA (2020-2021)

*Luis Diego Salas*

El comercio en el mundo ha tenido altos y bajos durante los últimos veinte años. Entre los elementos que han generado este comportamiento se encuentra la crisis financiera del 2008. Las cadenas Globales de Valor (CGV) no han estado exentas de estos movimientos.

La desaceleración de la economía mundial se ha encontrado con el hecho de que algunos de los países desarrollados han tenido giros de corte populista con visiones proteccionistas que han afectado el quehacer de las CGV. Posterior al año 2011 dos países importantes generan conflictos comerciales que tienen incidencia tanto en la estructura de las CGV y en las características de estas, estos son Estados Unidos y China.

En la lectura de las cadenas globales de valor como proporción del Producto Interno Bruto (PIB) en el planeta se apunta a una disminución su importancia sean sencillas, complejas o bien tradicionales hasta 2017.

Las tasas de crecimiento nominal de diferentes actividades de creación de valor agregado en el período 2000-2017 muestran niveles de disminución importantes, sobre todo en 2011 y 2015, alcanzando apenas una débil recuperación en el último año. Eso fue antes de la pandemia por COVID 19 que afectó al planeta durante 2020 y lo que se lleva del 2021 y donde más bien la estructura y la composición y relaciones en las mismas han sido afectadas y las

propias cadenas por las limitaciones sanitarias han jugado en contra de los parámetros de relacionamiento del comercio.

La participación de los países dentro de las cadenas globales de valor será diferenciada tanto de acuerdo con sus ingresos como en el marco de industrias específicas de las que participa a nivel global y es esperable que en este marco las diferencias tiendan a profundizarse.

La participación de países menos desarrollados en la lógica de las cadenas implica la posibilidad de integración y una disminución de asimetrías al menos teóricamente. No es de extrañarse que desde algunas instancias de corte internacional, el concepto de CGV se haya convertido en sinónimo de desarrollo (FERNÁNDEZ; TREVIGNANI, 2015).

Al comprender la cadena como un proceso de fragmentación deslocalizado de la producción, donde cada componente es producido por un conjunto de países que agregan valor hasta llegar al proceso de consumo final, los países que tienen mayores rezagos obtienen la posibilidad de integración en la cadena.

Dos retos se evidencian una vez que existe esa participación en la lógica de las cadenas. En primer lugar, establecer cómo relacionarse con las instancias que presentan y dominan la gobernanza de esta. Es decir, quién manda, cómo establece las relaciones y cómo juega en términos de concentrar el excedente de producción de ella. Por otro lado, existe el reto además de visualizar el cómo se va mejorando la posición dentro de la cadena misma.

En los últimos años en Costa Rica se han dado un conjunto de movimientos importantes de cara a la diversificación del sector exportador. Igualmente ha habido un conjunto de acciones tendientes a la atracción de Inversión Extranjera directa.

Como consecuencia de estos movimientos, se ha generado desde hace ya algunos años, un sector particular de producción vinculado de manera considerable al Régimen de Zona Franca como lo es el de producción de dispositivos médicos.

En Costa Rica, a nivel sectorial el sector de maquinaria, equipo, e insumos tiene importantes participaciones para el sector alimentario, pero también para lo que tiene que ver con maquinaria para dispositivos médicos.

Este sector se integra a una Cadena de Valor Global realmente interesante, sin embargo, ha tenido la tendencia de grandes dificultades para la realización de mayores niveles de integración de proveedores locales dentro de la lógica de su producción.

Este trabajo presenta como objetivos:

- Visualizar el peso que tiene el sector de dispositivo médicos en Costa Rica una ventana de oportunidad de la fuerza exportable país para generar un mayor nivel de complejización de esta.
- Valorar el nivel de participación del sector de dispositivos médicos en las Cadenas Globales de Valor de la industria.
- Explorar sobre la generación de corrientes de I+D dentro de la cadena de dispositivos médicos para el caso nacional y su incidencia en los encadenamientos locales.

## CONSIDERACIONES TEÓRICAS

### ¿Qué es una cadena global de valor?

Este concepto no es estático, ha tenido una evolución importante en el tiempo. Para Global Chain iniciative (DUKE

UNIVERSITY, 2021) evidencia distintas actividades que las empresas y los trabajadores realizan para llevar un producto / bien o servicio desde que se diseña, usa y genera servicio post venta.

Dentro de las distintas actividades vinculadas a las cadenas globales de valor se encuentran el diseño, producción, marketing, distribución y apoyo al consumidor final. Una cadena de valor global se divide entre múltiples empresas y espacios geográficos. Esto concepto busca comprender cómo las cadenas de valor que se dividen entre varias empresas y se distribuyen en varias ubicaciones son estructuradas hasta el consumo final.

Para el Banco Central de Costa Rica (BCCR, 2021) las cadenas Globales de valor presentan las siguientes características:

- Es un conjunto de actividades interrelacionadas que ocurre en al menos dos territorios económicos (internacionales).
- Es de principio a fin, ya que abarca todas las actividades necesarias para mover un producto de una idea a uso final incluyendo las actividades de apoyo.
- Existe una 'firma líder' y una 'firma (s) proveedora (s)' y una relación definida entre ambas.
- Está centrado en el producto (es decir, la unidad de medida es el producto). Las CGV se organizan alrededor de productos y líneas de productos.
- Está orientado al uso final.

Otros autores (GEREFFI, 2002), las cadenas pueden verse de la siguiente forma:

**Tabla 1 - Organización de las cadenas globales de valor de acuerdo con el tipo de empresas, los factores y los actores que intervienen en ellas**

| Característica | Cadenas dirigidas por el productor | Cadenas dirigidas por el comparador |
|---|---|---|
| **Factores** | Capital y tecnología intensiva | Capital comercial |
| **Actores** | Empresas transnacionales dentro de una lógica de gobernanza de Nodos | Capital comercial bajo una lógica de redes |
| **Tipos de empresas** | Transnacionales | Empresas líderes en mercados de consumo específico |

Fuente: Elaboración propia. Basada en: GEREFFI (1994; 2002).

Desde los ochenta se presenta distintos cambios en la organización de las cadenas, dando un saldo de las que son conducidas por productores hacia las orientadas por compradores.

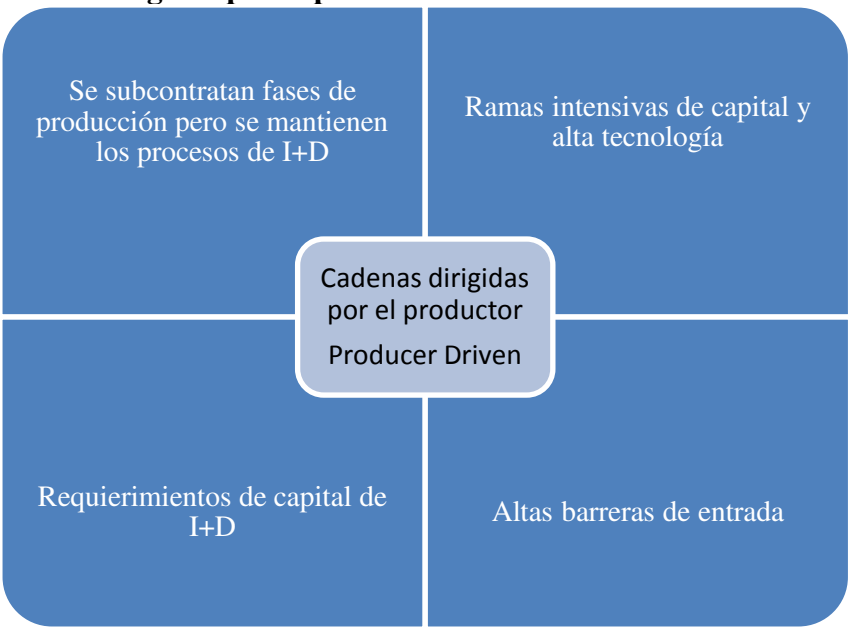
Las primeras, se presentan como efecto de la inversión extranjera directa de transnacionales por su lógica de ubicación, contextualización y detección de recursos y mercados a nivel internacional (GEREFFI, 2001).

No obstante, las conducidas por compradores se determinan por una prevalencia del capital comercial que tiene su lógica operacional mediante redes. Precisamente estas dos tipologías de cadenas constituyen los dos tipos de estructura de gobernanza. Estas en su lógica de producción son mucho más descentralizadas. Esto porque los centros neurálgicos o casas matrices se concentran en diseño y comercialización de las mercancías. Por otra parte, aquellas instancias que operan como filiales se ubican preponderantemente en la actividad industrial.

Las industrias que se asocian a la cadena Global de Valor de dispositivos médicos en Costa Rica presentan las características de

las primeras aunque también en algunos casos se introducen componentes de la segunda. El diagrama permite establecer las características de esta:

**Figura 1 - Caracterización de las cadenas dirigidas por el productor de acuerdo con Gereffi**




Fuente: Elaboración propia. Basada en: GEREFFI (1994).

Se tiene entonces que la Cadena de Valor Global de la que participa la industria de dispositivos médicos presenta como característica la orientación hacia el productor aunque no exclusivamente.

Esta además pertenece fundamentalmente al sector de manufactura de productos intermedios que tendrán procesos de

agregación de valor con otros eslabones de la cadena hasta ser manufacturados y reingresados en el país para consumo final. Dentro de esta lógica, es sumamente interesante la clasificación proporcionada por la Organización Mundial de Comercio (WTO, 2021) con respecto al valor añadido de estas cadenas, a saber:

1) **Valor agregado producido en el hogar y absorbido por lo demanda final** sin involucrar el comercio internacional. El contenido de factores no cruza las fronteras nacionales en toda la producción y proceso de consumo.
2) **Valor añadido interno incorporado en las exportaciones finales de productos**, es decir, el comercio tradicional: los productos se fabrican completamente por factores internos y el contenido de factores cruza una frontera nacional una vez sólo para su consumo.
3) **Valor añadido interno plasmado en el comercio intermedio de un país-sector que es utilizado por el país socio** para producir sus productos nacionales consumidos localmente, o es el valor añadido extranjero que se importa directamente de los países socios y se utiliza para productos consumidos en el país. El contenido de los factores se utiliza en la producción fuera del país de origen y cruza una frontera nacional una vez para la producción. Por lo tanto, se refiere a "actividades simples de GVC".
4) **Valor añadido plasmado en las exportaciones/importaciones intermedias que utiliza un país socio para producir exportaciones (intermedias o finales) para otros países**. En este caso, el contenido del factor cruza una frontera nacional al menos dos veces, por lo que se conoce como "actividades de GVC desconcertantes".

Para el caso de la industria de dispositivos médicos se tiene que el valor que esta genera se presenta en el marco de los puntos 3 y 4 señalados anteriormente.

## Parámetros de Gobernanza de las Cadenas Globales de Valor

La gobernanza de las Cadenas Globales de Valor se entiende básicamente como el nivel de poder que se desarrolla dentro de esta. Es decir, comprende que dentro de la estructuración existen niveles de influencia sobre la dirección, el proceso y las decisiones de cada nodo como de cada actor que participa. Para su análisis se trabaja en función de las siguientes preguntas:

- Quién tiene el poder
- Quién y cómo lo lidera
- Cómo se relaciona con otros

Desde la perspectiva de Gereffi, John Humphrey y Timothy Sturgeon (2005) en términos de su gobernanza, las cadenas pueden ser clasificadas de la siguiente forma de acuerdo con tres variables estructurales como lo son la complejidad de las relaciones, la capacidad de codificación de las transacciones y las capacidades de suministros:

1. **Mercados.** Son el mecanismo de gobernanza elemental de CGV. Constituyen entes individuales o empresariales que tranzan productos entre sí con poca interacción. El mecanismo decisivo de su operación es el precio. Los vínculos entre las actividades no son

profundos porque la información que intercambia y el conocimiento que se debe compartir es simple.

2. **Modulares**. Tienen estructura de red donde los proveedores se aglutinan en torno a las especificaciones de los clientes. Esto tiene como consecuencia que los niveles de responsabilidad de tecnología, procesos y maquinaria descansan sobre estos. Tal situación genera un movimiento a la baja de los costos y limita las inversiones específicas en las transacciones. Otro de los aspectos que se logran detectar es que el nivel de complejidad en la relación entre comprador y proveedor aumenta. La información y su internación dentro de los diferentes nodos del módulo también se complejizan.

3. **Cadenas de valor relacionales**. En estas, variables tales como el prestigio, la cercanía, consideraciones étnicas y familiares hacen que se presenten mayores controles en las interacciones, por lo que la gobernanza funciona con lógica de red. Con la identificación de estas variables, la dimensión del tiempo para que los actores puedan desarrollar confianza es fundamental. Como se han logrado conocer entre sí a lo largo del tiempo, la naturaleza de la información y la profundidad de los vínculos entre los actores de la cadena son mucho mayor que en las modalidades anteriores.

4. **Cadenas de valor cautivas**. Tal y como suele ocurrir también en la naturaleza, los pequeños proveedores dependen de aquellos compradores grandes. Estos se encuentran cautivos por decirlo así, ya que sin la presencia de estos compradores, la naturaleza de su operación puede entrar en riesgo, sino en peligro real. Es el comprador el que manda, por lo que la naturaleza de la relación de poder es completamente asimétrica.

5. **Jerarquía.** Estas se presentan en una sola empresa por lo que se entienden como formas de integración

vertical y la forma de gobierno es fundamentalmente control administrativo.

En el caso de las empresas de dispositivos médicos se tiene que en Costa Rica funcionan en términos de su gobernanza 2,3 y 5 fundamentalmente porque la evolución de la industria en el marco de las transformaciones que ha sufrido el país de su estructura de exportaciones ha venido madurando distintas formas de relacionamiento entre las empresas y las compañías fundamentalmente transnacionales a lo largo del tiempo.

En este trabajo las empresas de dispositivos médicos son consideradas como eslabones de una CGV en esta línea dentro de una estructura de gobernanza mayoritariamente dirigida por el productor, donde el valor agregado se presenta como consecuencia de movimientos en términos de comercio intermedio y estructura de importaciones y exportaciones de terceros países. Esto en el marco de cadenas jerárquicas, relacionales y modulares.

## Integración vertical y horizontal

Dentro del movimiento de las CGV es posible distinguir al menos dos tipos de integración. La horizontal donde una empresa de un mismo nivel obtiene a otra de la misma cadena. La segunda se comprende como la integración vertical y genera dos posibilidades. La primera de ellas es que una empresa se haga cargo de actividades en manos de terceras empresas, esta modalidad se entiende como integración vertical hacia atrás. También existe la integración vertical hacia adelante que es cuando la empresa asume las tareas de distribución y venta de productos al consumidor final.

La tercera forma de integración es la compensada que entre otras cosas implica que la empresa matriz tiene subsidiarias que ejercen el rol de proveedoras y distribuidoras también desarrollando ventas del producto final.

## Capacidad de absorción

Un clásico de la teoría sobre CGV lo constituye Joseph Schumpeter (HOSPERS, 2005). Este formula que las empresas en su interacción dentro de una cadena, produce, difunde nuevos conocimientos y también aprende de sus relaciones con el mercado y con la red (NOOTEBOOM, 2009). Esta perspectiva del clásico austriaco ha incluido dentro de los análisis de las CGV dos preguntas medulares relacionadas con el Cómo se produce y el Porqué se produce (*Know How – Know Why*)

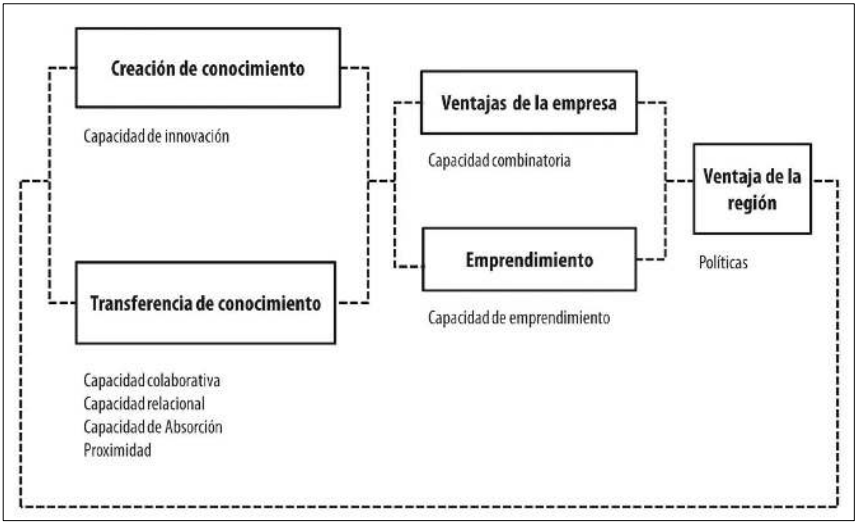
En ese marco de circunstancias entonces, una manera de incidencia importante en las cadenas globales de valor se encuentra relacionada con la capacidad de absorción entendida como la gestión integral del conocimiento del entorno que la rodea incidir en la naturaleza, relación y mecanismos de comunicación de toda la CGV (SANDOVAL *et al.* 2019).

En este contexto el derrame de conocimiento es una opción factible. Este se comprende como la situación donde el conocimiento de una empresa transnacional es utilizado por una local del país anfitrión sin que medie ninguna compensación económica por ese uso (JAVORCIK, 2004; BLOMSTRÖM; KOKKO, 1999).

La innovación y las mejoras productivas tienen como característica el hecho de que la creación de nuevo conocimiento por medio de innovación y mejoras operativas (GRAY, 2006). Uno de

los principales movimientos para que esto se presente es la movilidad laboral.

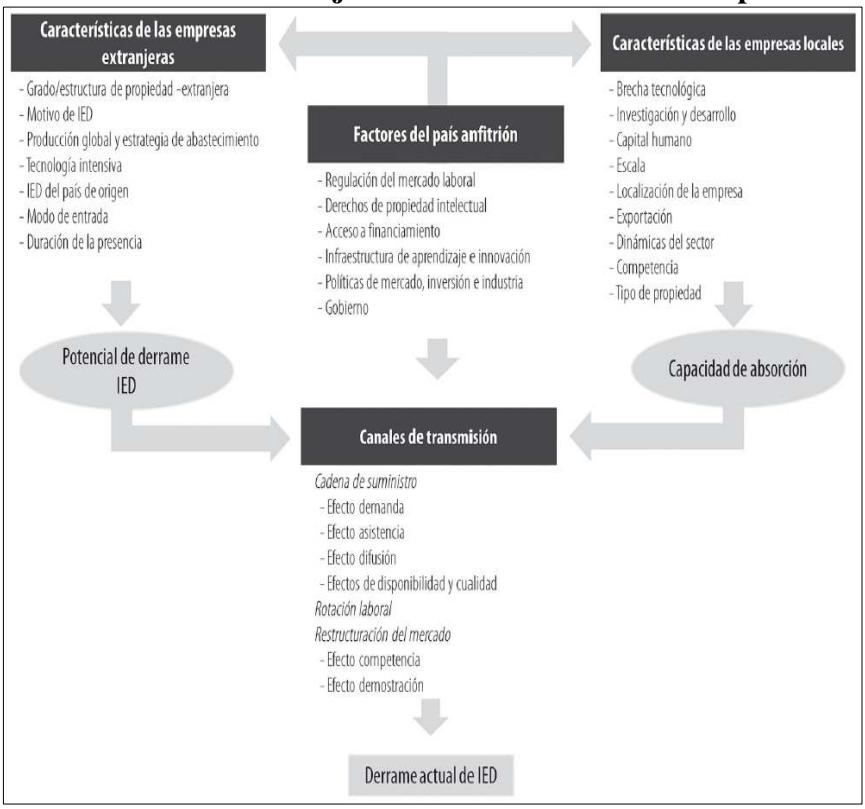
**Figura 2 - Efectos del conocimiento sobre las empresas y las regiones según Caiazza, Richardson y Audretsch 2015**




Tal y como es posible observar en el diagrama la creación del conocimiento viene fundamentalmente de la capacidad de innovación de las empresas. En una cadena de valor de naturaleza jerárquica esto no necesariamente es posible con facilidad. No obstante, en las distintas variaciones de la gobernanza de la cadena sobre todo en el marco de cadenas de gobernanza modulares y relacionales, esto si ocurre y genera como consecuencia un fortalecimiento de las estructuras de capacidades de las empresas nacionales que se encadenan desde los distintos roles. Esto desde una perspectiva de gestión de los niveles macro y meso de las cadenas permiten el desarrollo de políticas.

En el caso de las empresas de dispositivos médicos del país, es posible visualizar un alto potencial teórico para que esto ocurra. Sobre todo, en el marco de que las empresas multinacionales vienen participando mediante zona franca en un ejercicio de IED mediante las zonas francas que además tienen proximidad geográfica y una base de confianza en las relaciones.

**Figura 3 - El rol de la mediación de riesgo para el derrame de Inversión Extranjera Directa: Un marco conceptual**




Fuente: FAROLE; WINKLER (2014).

En este marco las empresas de dispositivos médicos se vuelven un caso de análisis importante ya que existen dentro de las características de las empresas que ingresan un conjunto de factores favorables para que esto ocurra como por ejemplo la duración de la presencia y la forma de entrada. Por su parte, Costa Rica ciertamente presenta un conjunto de elementos como país anfitrión que permiten que este derrame de conocimiento pueda presentarse.

## Mejoramiento o escalamiento

Refieren a las acciones empresariales para mejorar su posición competitiva en las cadenas globales de valor. Los movimientos pueden ir en al menos cuatro direcciones. Una posibilidad es que pasen de producir cosas más simples a productos más sofisticados. Otra opción es que el proceso de transformación de los insumos para los productos finales se vuelva más eficiente (por efecto de tecnología o reorganización productiva); también puede presentarse el caso de que estas desarrollen funciones más complejas dentro de la cadena que le faciliten el acceso a más capital o bien cuando decide moverse a otros sectores a partir de su posicionamiento en una cadena específica (GEREFFI; ECONOMIC UPGRADING IN GLOBAL VALUE CHAINS, 2019).

## Metodología

Este trabajo tiene como sujeto de análisis a las empresas que se ubican en el área de ciencias de la vida, particularmente aquellas que son productoras de dispositivos médicos de según CINDE para el año 2021 presentan un total de N=88. La unidad de análisis de este trabajo lo constituye el nivel de participación en la cadena global de valor de dispositivos médicos.

Para el abordaje de los objetivos se ha realizado una revisión bibliográfica del conocimiento producido en Costa Rica sobre el

tema y de tres de las instancias medulares de promoción del Comercio Internacional del país, a saber CINDE, PROCOMER y COMEX. La indagación se ha establecido a partir de los siguientes constructos teóricos:

**Tabla 2 - Marco de concordancia de la indagación sobre Industria de dispositivos médicos en Costa Rica por constructo teórico, dimensión y variables e consideración**

| Constructo | Dimensión | Variable |
|---|---|---|
| **Caracterización del sector de dispositivos médicos** | Evolución del sector a lo largo del tiempo | Tipos de operaciones que realiza<br>Países de procedencia de las empresas<br>Exportaciones de Costa Rica según su nivel de complejidad<br>Espacio de nuevos productos sobre la base de conocimientos existentes y capacidades instaladas |
| **Integración del sector de dispositivos dentro de la cadena Global de Valor** | Participación de la industria de dispositivos médicos en la cadena | Valor agregado del sector manufactura costarricense al PIB para los años 2016 y 2017<br>Porcentaje del valor agregado del sector manufactura costarricense por régimen especial para los años 2016-2017<br>Porcentaje de capital de las empresas que participan en la CGV por manufactura bajo régimen especial para el período 2016-2017<br>Índice de Complejidad del Productos para el año 2019<br>Índice de complejidad económica por país para 2019.<br>Consumo promedio importado para el sector de manufactura para el año 2017. |
| **Posibilidad de mejoramiento** | Capacidad de Absorción | Posibilidades de sustitución de proveedores externos por proveedores locales<br>Percepción de empresas sobre sustituir importación de insumos por compra local de la empresa según cadena de valor global para 2021<br>Obtención de certificaciones<br>Percepción de empresas sobre implementación de medidas para garantizar mayor valor agregado a clientes dentro de la cadena de valor global para 2021 por tipo de empresa |

Fuente: Elaboración propia.

Las ideas fuerza que son trabajadas en este documento son las siguientes:

- El sector de dispositivo médicos en Costa Rica por su historia importante en el país, bajo el régimen de zona franca presenta a nivel de sofisticación y complejidad de la fuerza exportadora país una ventana de oportunidad de innovación.
- La participación de este sector en las Cadenas Globales de Valor de esta industria son importantes ya que tiene una alta capacidad de absorción en términos de la composición global de la cadena.

Las corrientes de I+D dentro de la cadena de dispositivos médicos es importante, sin embargo, es necesario profundizar en ella de cara a facilitar la generación de encadenamientos locales.

Los objetivos que se plantea la indagación son los siguientes:

- Visualizar el peso que tiene el sector de dispositivo médicos en Costa Rica una ventana de oportunidad de la fuerza exportable país para generar un mayor nivel de complejización de esta.
- Valorar el nivel de participación del sector de dispositivos médicos en las Cadenas Globales de Valor de la industria.
- Explorar sobre la generación de corrientes de I+D dentro de la cadena de dispositivos médicos para el caso nacional y su incidencia en los encadenamientos locales.

El trabajo es un desarrollo no experimental de carácter exploratorio de corte transversal fundamentado específicamente en

información secundaria de instancias expertas en el tema a nivel nacional e internacional.

Se utiliza un análisis inductivo ya que del caso de la industria de dispositivos médicos de Costa Rica y su participación en la Cadena Global de Valor se hacen una serie de consideraciones preliminares sobre el papel de los niveles institucionales y sobre todo universitarios para poder.

Es un trabajo de corte mixto donde se ha trabajado sobre los constructos específicos. Adicionalmente se han trabajado datos estadísticos con las siguientes bases:

**Objetivo 1**

Lista de empresas existentes vinculadas a subsector dispositivos médicos en el área de ciencias de la vida de CINDE

Atlas de complejidad económica de la Universidad de Harvard

**Objetivo 2**

Matriz Insumo producto para Costa Rica durante el año 2017 desarrollado por el Banco Central de Costa Rica.

Ranking de complejidad económica del Observatorio de la Complejidad Económica

Ranking de complejidad de los productos del observatorio de la Complejidad Económica

**Objetivo 3**

Estudio del Departamento de Inteligencia Económica de Procomer sobre la participación de la oferta

exportable de las áreas de metal – mecánica, eléctrica y electrónica y plástico dentro de las Cadenas Globales de Valor para 2021.

El principal aporte de este trabajo es que logra compactar un conjunto de material importante que se ha escrito alrededor del sector en términos de posibles explicaciones al comportamiento del fenómeno estudiado. Como principal limitación se tiene que se trabaja fundamentalmente con fuentes secundarias y se visualiza como ventana de oportunidad hacer un acercamiento cuantitativo al sector para profundizar algunos de los hallazgos acá presentes.

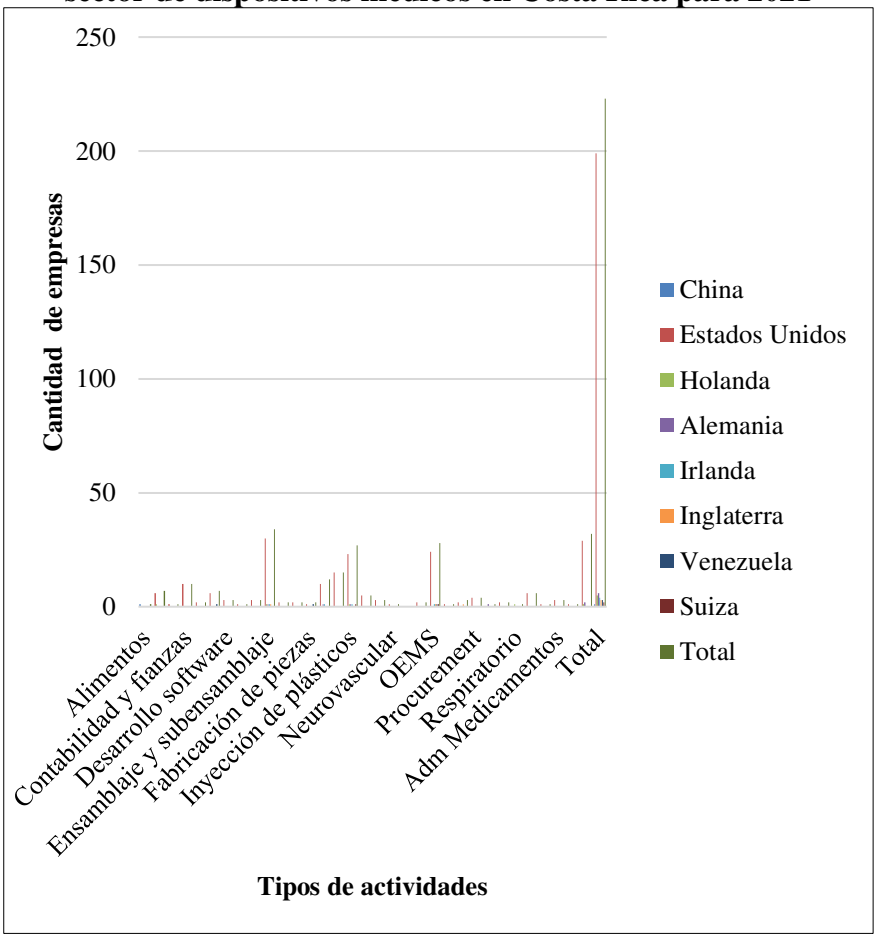
## PRESENTACIÓN DE RESULTADOS

### Objetivo 1 - El sector de dispositivos médicos en Costa Rica

Este es el reflejo de transformaciones que se presentan en el país de la estructura exportadora. Algunos de los más significativos fueron la atracción de empresas multinacionales, que se dieron en tres niveles durante los noventa, la de tecnología alta y media, la microelectrónica y efectivamente los dispositivos médicos que inicia operaciones con Baxter. Estos Costa Rica genera un conjunto de transformaciones importantes. Entre ellas, Son tres las áreas que a nivel de tecnología tienen un fuerte impacto. Estos fueron la microelectrónica (Intel entra en 1997), dispositivos médicos (Baxter entra como empresa pionera) y los servicios globales (tales como Procter y Gamble). Esto favoreció la diversificación de exportaciones.

Ya en 2021 podemos encontrar una estructura del sector de ciencias de la vida en Costa Rica, en el cual participa el subsector de dispositivos médicos, con las siguientes características:

**Gráfico 1 - Áreas de operación de empresas del sector de dispositivos médicos en Costa Rica para 2021**




Fuente: Elaboración propia. Basada en: CINDE (2021).

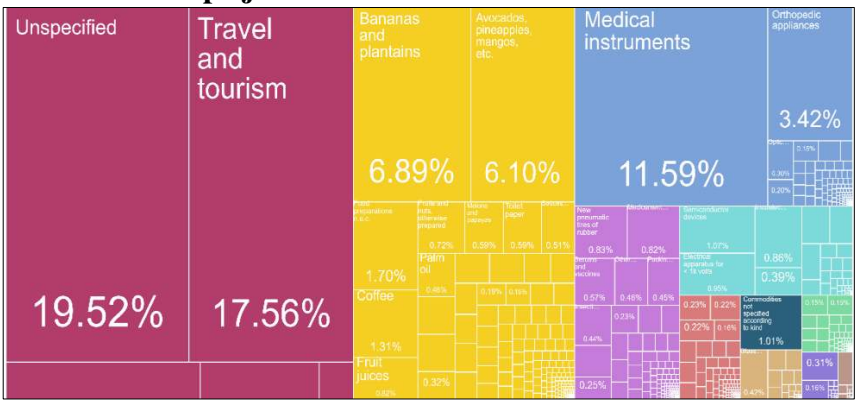
Acá destacan dos elementos que caracterizan al sector. Por un lado, es posible detectar una importante cantidad de operaciones que realizan asociadas a la CGV siendo que se presentan los tres niveles de integración, en el tanto, los procesos de ensamblaje y sub-

ensamblaje permiten estimar que estas compañías generan productos finales en el primer caso, que luego pasan al país de destino para comercialización. El segundo caso, la producción se mueve donde se incorporan otros componentes y luego vuelven al país como productos finales.

Esto también se puede visualizar con los que respecta a las líneas de trabajo de OEMS (Original Equipment Manufacturer**).** En este caso es posible detectar la presencia de una cadena controlada por el comprador. De este sector en particular destaca la importancia de las áreas dentales y cardio vasculares.

La importancia de este sector ha crecido significativamente en términos de sus exportaciones. El Atlas de Complejidad de la actividad económica de Harvard permite caracterizar al país en las siguientes líneas:

**Figura 4 - Exportaciones de Costa Rica por tipo según Índice de Complejidad de la Actividad Económica de Harvard**



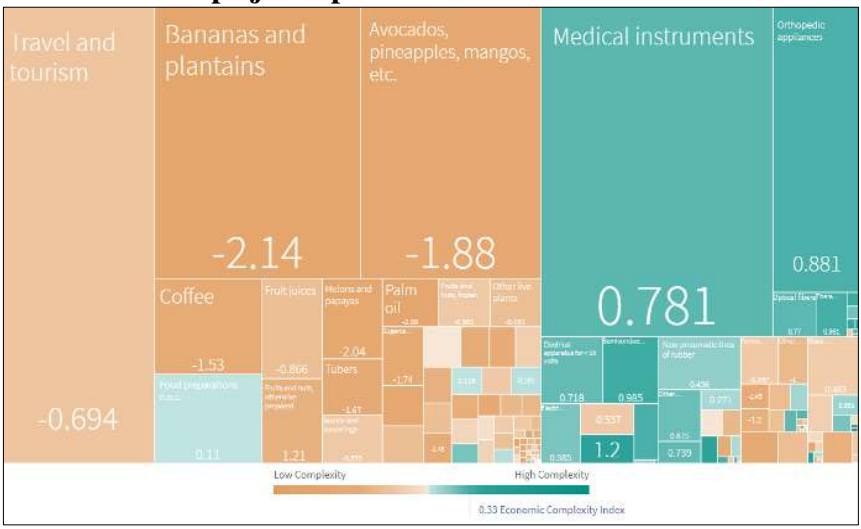

Fuente: Elaboración propia. Basada en: <https://atlas.cid.harvard.edu>.

Costa Rica exportó productos por valor de USD $ 22,2 mil millones en 2018. Las exportaciones han disminuido en un promedio

anual del 9,9% durante los últimos cinco años, lo que ha sido un lastre para el crecimiento económico general, ya que las exportaciones representan un segmento en contracción de la economía. Las exportaciones no petroleras también han disminuido un 9,9% anual durante los últimos cinco años, por debajo del crecimiento promedio mundial. Las importaciones totalizaron USD $ 19.000 millones en 2018, dejando a Costa Rica con un superávit comercial de bienes y servicios.

No obstante, cuando se visualiza los niveles de complejidad proyectados por el Atlas de Complejidad Económica de Harvard destaca el siguiente comportamiento para el sector de dispositivos y equipamiento médico:

**Figura 5 - Exportaciones por sector según el nivel de complejidad para Costa Rica durante el año 2018**

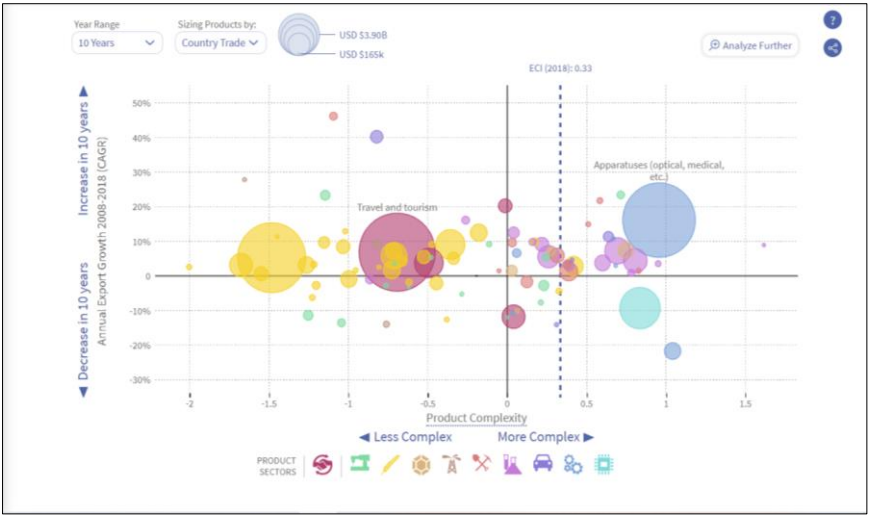



Fuente: Elaboración propia. Basada en: <https://atlas.cid.harvard.edu>.

De acuerdo con la herramienta del Atlas de Complejidad de la actividad económica de la Universidad de Harvard, se tiene que para el caso costarricense el tipo de las exportaciones el país es mucho más complejo de lo esperado en términos de sus condiciones de nivel de ingreso. Dentro de los supuestos con los que se trabajan y que tiene un peso sumamente importante se encuentra el nivel de diversificación y complejización de los conocimientos.

Destaca el hecho de que Costa Rica ha experimentado un patrón prometedor de crecimiento de las exportaciones, con la mayor contribución al crecimiento de las exportaciones proveniente de productos de alta y moderada complejidad, en particular Aparatos (ópticos, médicos, etc.) y productos de viajes y turismo.

**Figura 6 - Crecimiento de las exportaciones de Costa Rica durante el período 2008-2018 por tipo de producto y nivel de complejidad asociado**

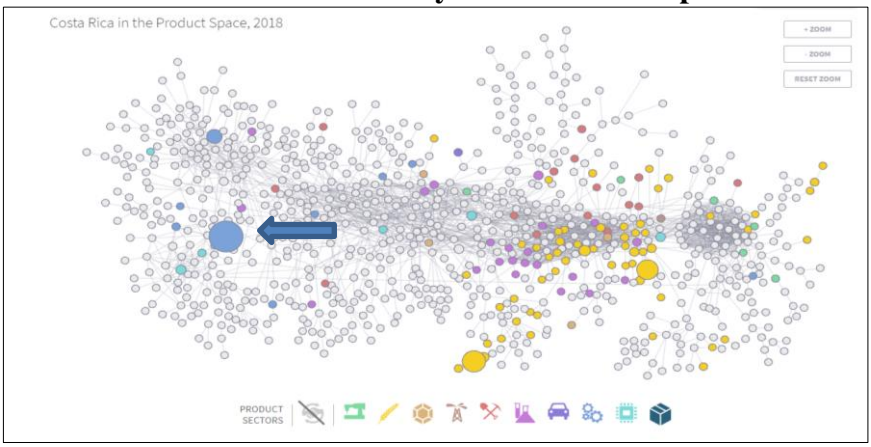



Fuente: Elaboración propia. Basada en: Atlas de complejidad de la actividad económica de la Universidad de Harvard. Disponible en: <https://atlas.cid.harvard.edu>.

Luego de los 80, las zonas francas impactaron las tendencias de exportación. Aparecieron los clústers de productos eléctricos y electrónicos. Una década después, apareció la cadena exportadora de los dispositivos médicos. Al observar la evolución del nivel de complejidad en el tiempo del comportamiento de la misma se tiene el panorama de la Figura 6.

El círculo azul representa el sector de dispositivos y equipamiento médico y tal y como se puede precisar en la imagen, representa el sector más importante y significativo de evolución de la actividad de mayor complejidad de la oferta exportable del país.

**Figura 7 - Espacio de Costa Rica en la estructura de productos Globales para 2018 sobre la base de sus capacidades de conocimientos existentes y estructura de capacidades**




Fuente: Elaboración propia. Basada en: Atlas de complejidad de la actividad económica de la Universidad de Harvard. Disponible en: <https://atlas.cid.harvard.edu>.

Esto además resulta significativo cuando se observar la posibilidad de que el país utilice el conocimiento existente generado por este tipo de productos para lograr una mayor diversificación de

su estructura exportable sobre la base de ese conocimiento. Cuando se observa el espacio de Costa Rica en la estructura de productos globales se tiene el comportamiento visto en la Figura 7.

El punto que señala la flecha es el sector de dispositivos médicos para Costa Rica. Todos los círculos que se encuentran en gris representan productos que aún el país no exporta y que con la estructura de conocimientos que genera este sector y las capacidades existentes serían ventanas de oportunidad para la diversificación y complejización de la oferta exportable en el entorno de esta cadena y con la posibilidad de *upgrading* tanto a lo interno de ella, como en la vinculación con otras.

## Objetivo 2 - Integración de dispositivos médicos dentro de la Cadena Global de Valor

Si este es el comportamiento que ha tenido durante 10 años el país, cómo es que se genera el proceso de integración de esta industria en la CGV.

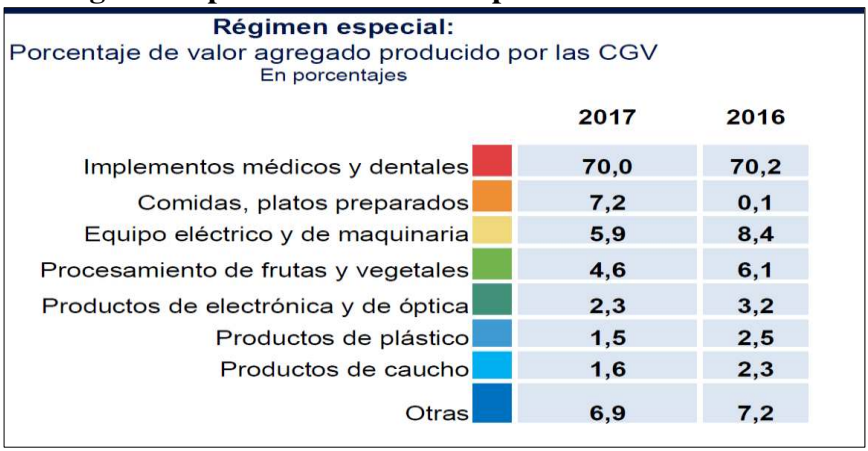
El Banco Central de Costa Rica para los períodos 2016 y 2017 desarrolló un interesante estudio sobre la integración de los diferentes sectores de la economía en las cadenas globales de valor (BCCR, 2021a). Esto sobre la base de la generación de una matriz de insumo producto que recientemente han dado a conocer. Esta presenta dos inconvenientes. El primero de ellos, que no se encuentra consolidada y el otro que hace falta la segunda parte de ella, en el marco de las formulaciones de Leontieff y la interdependencia de los sectores de la economía. Esto hace que el cálculo del nivel de encadenamiento hacia adelante y atrás de ella, resulta en extremo complejo a nivel procedimental.

No obstante, los insumos generados permiten de manera panorámica, estimar el nivel de integración de esta industria dentro de la Cadena Global de Valor. Se tiene que de 2016 a 2017 el aporte

de la CGV del sector manufactura en su conjunto incrementó en 359.694 millones de colones.

Un elemento que es importante en este sentido tiene que ver con el hecho de que dentro del régimen especial (la totalidad de empresas en este sector se ubican bajo el régimen de zona franca) el nivel de valor agregado producido por esta cadena, no es nada despreciable, tal y como se visualiza en el siguiente gráfico:

**Gráfico 2 -Porcentaje del valor agregado producido por las Cadenas Globales de Valor de Régimen especial de Costa Rica para los años 2016-2017**




| | 2017 | 2016 |
|---|---|---|
| Implementos médicos y dentales | 70,0 | 70,2 |
| Comidas, platos preparados | 7,2 | 0,1 |
| Equipo eléctrico y de maquinaria | 5,9 | 8,4 |
| Procesamiento de frutas y vegetales | 4,6 | 6,1 |
| Productos de electrónica y de óptica | 2,3 | 3,2 |
| Productos de plástico | 1,5 | 2,5 |
| Productos de caucho | 1,6 | 2,3 |
| Otras | 6,9 | 7,2 |

Fuente: Banco Central de Costa Rica (2021).

Es clara la importancia del sector en términos de su participación en la cadena, lo que refuerza la tesis planteada en el apartado anterior en la línea de que en la medida en que esta pueda hacer gestión de conocimiento, las potencialidades de diversificación y complejidad de las industrias dentro de ella también aumentarán.

El otro aspecto que resulta importante es el hecho de que este sector particularmente es claro en la línea de que Estados Unidos es el principal país que genera un efecto de atracción para las industrias de la cadena, lo cual en un contexto como el que se experimenta hoy permite imaginar que en la medida en que la estructura productiva tenga inconvenientes de gestión de la actividad económica, la misma CGV será utilizada para vincular las dificultades. Estados Unidos representa el 47,4% del capital de las empresas que bajo régimen especial participan en las cadenas de valor global de manufactura, seguidas por los Países Bajos 10,2%.

Bajo este marco de circunstancias, resulta claro también que este país fundamentalmente tendrá una importante participación como país de destino de las exportaciones de los productos generados por este sector de manufactura.

**Gráfico 3 - Destino de las exportaciones de la Cadena Global de Valor de Manufactura para el año 2017**

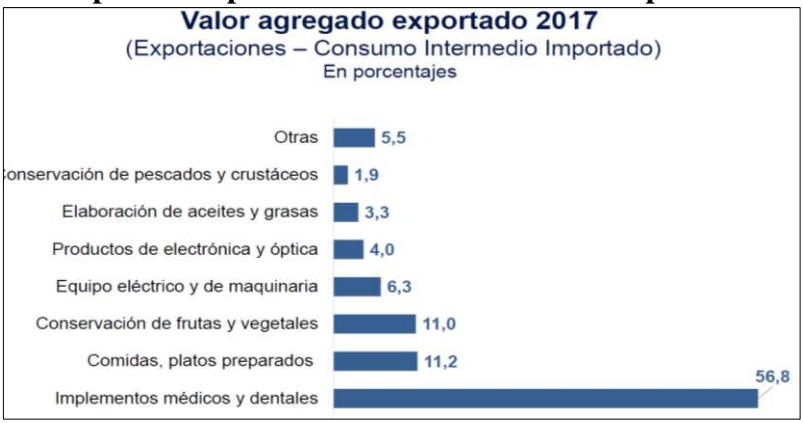



Fuente: Banco Central de Costa Rica (2021).

Adicional a esto, resulta medular visualizar en relación con los niveles de integración de esta industria a la Cadena Global de Valor es que refiere al Valor agregado exportado que se comprende

como el porcentaje extra que el país específico agrega en el marco de su proceso de producción. Para el sector de interés se tiene que el comportamiento es:

**Gráfico 4 - Valor agregado exportado – consumo intermedio importando para el sector de manufactura para el 2017**




Fuente: Banco Central de Costa Rica (2021).

Este dato resulta importante por varios motivos. En primer lugar, este es un indicador que permite acercarse a procesos a los procesos de intensidad y complejidad de conocimiento. El mismo permite estimar dos índices que son medulares. El primero de ellos es el de Complejidad Económica y el otro es el de complejidad de producto. En el caso de la economía costarricense para el 2019 se ubica en el lugar 47 del Ranking de complejidad económica del Observatorio de la Complejidad Económica (OEC, 2021a) superado únicamente en la región por Panamá.

Los dispositivos médicos en el Ranking de complejidad de los productos ocupan el lugar 299 de un total de 961 productos el cual es privilegiado, sobre todo si se toma en cuenta el hecho de que en el período 2018-2019 a nivel global se manejó un volumen de exportación del 0,7% del total de comercio mundial, donde Estados

Unidos constituye el principal exportador e importador (OEC, 2021b).

Resulta clara la importancia entonces de este sector de dispositivos médicos dentro de la cadena global de valor. Sin embargo, se generan dudas en relación con dos elementos fundamentales. El primero de ellos referido al consumo promedio importado que de acuerdo con los datos del Banco Central para el período de análisis en este corresponde a un 52,2%. El otro elemento para tomar en cuenta tiene que ver entonces, con las posibilidades de generar una diversificación en la estructura de proveedores y establecer mayores posibilidades desarrollo de encadenamientos locales.

## Objetivo 3 - Posibilidades de *upgrading*

Es relativamente claro el hecho de que participar en una Cadena Global de Valor per se no genera *upgrading*. Esto requiere necesariamente un desarrollo importante de conocimiento y tecnología. Para ello, es clave que las empresas que participan hagan inversiones significativas de I+D y también que puedan gestionar aspectos relacionados con certificaciones que en no pocas ocasiones pueden ser utilizadas como barreras de entrada dentro de la lógica de esta.

En el caso del sector de dispositivos médicos, recientemente se ha generado un estudio (SANDOVAL; BONILLA; GONZÁLEZ, 2019) en el cual se aborda en específico la capacidad de absorción que tiene este sector de dispositivos médicos. Dentro de los hallazgos más interesantes que se destacan se tiene que estos identifican que las brechas tecnológicas entre las empresas proveedoras multinacionales y locales son enormes, además, logran identificar que las empresas carecen de capacidades instaladas de I+D. Adicionalmente, destacan en el caso del país, la necesidad de

generar redes de cooperación y encadenamientos con pequeñas y medianas empresas.

En las empresas consultadas por estos investigadores destacan como puntos flacos del país dos. El primero de ellos, comprendido como dificultades para acceder a financiamiento de I+D y la carencia de lógica de innovación y mejoramiento tecnológico. Desdichadamente, este trabajo aunque pionero tiene dos limitaciones. La primera de ellas es que por su corte cualitativo, el número de entrevistados es reducido y el segundo elemento es que hicieron falta dentro de su estructura una valoración de mayor profundidad sobre el Sistema Nacional de Innovación País, que aunque existente, no se hace mayor alusión.

No obstante, tal y como se ha señalado (CINDE, 2014) el *upgrading* de las exportaciones por conocimientos, tecnologías y capital humano se ha aumentado por atracción de multinacionales de las cadenas de electrónica, dispositivos médicos y servicios empresariales.

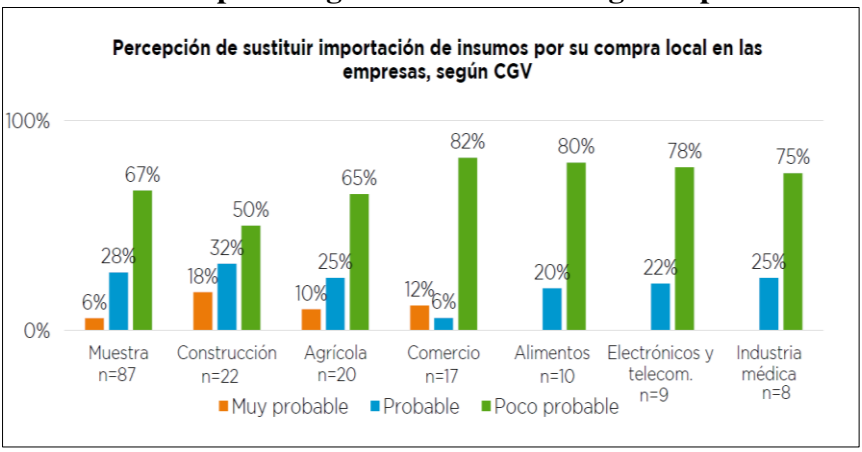
Llama la atención que, pese al involucramiento de gobierno durante todo este período de forma sostenida, se presenten problemas de escalamiento en las CGV en las que ya se participa e incorporación en nuevas. Esto claramente dificulta el desarrollo de un conglomerado denso de empresas locales proveedoras a las empresas multinacionales.

En Costa Rica en lo que respecta a la institucionalidad de la cadena, se tiene que se ha formado un conglomerado importante referido a Promotora de Comercio Exterior, CINDE Y COMEX. En el mesonivel se puede entender la ubicación de la dimensión institucional del enfoque de cadenas globales de mercancías. En efecto, este enfoque en su versión inicial identifica cuatro dimensiones para el análisis de las cadenas (GEREFFI; FERNÁNDEZ-STARK, 2011, p. 5-11).

Esto queda evidenciado también en un trabajo desarrollado por Roberto Arguello y su equipo de inteligencia económica algunas tendencias que refuerzan las ideas expresadas (PROCOMER, 2021). Este tiene como objetivo el visualizar la oferta exportable de tres sectores metal mecánica, eléctrica y electrónica y plástico dentro de importantes cadenas de valor global tales como construcción, agrícola, comercio, alimentaria, componentes electrónicos, telecomunicaciones e industria médica y por supuesto dispositivos médicos. Con una muestra de 87 empresas identifican que el sector metal mecánica tiene una participación del 52% en la cadena.

Destaca en este trabajo el hecho de que al referirse a la posibilidad de sustituir los proveedores extranjeros por nacionales, se tuvo el siguiente comportamiento:

**Gráfico 5 - Percepción de empresas sobre sustituir importación de insumos por compra local de la empresa según cadena de valor global para 2021**

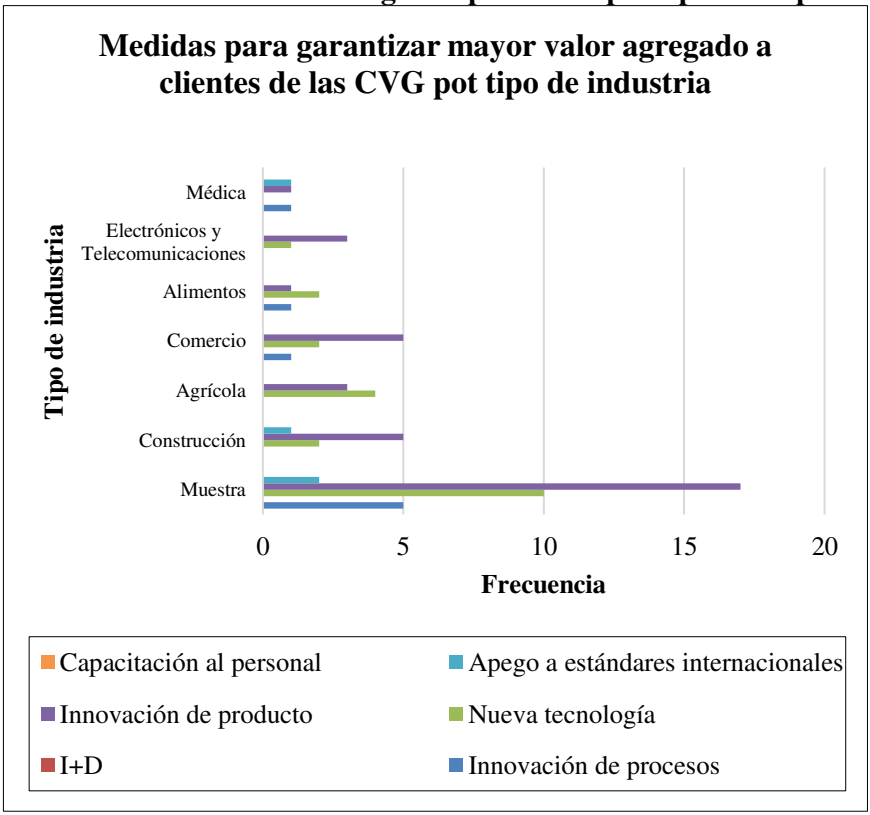



Fuente: PROCOMER (2021).

Resulta evidente el hecho de que ninguna de las empresas por CGV ven de manera probable la sustitución de importación de

insumos. Destaca también el hecho de que en las cadenas de mayor complejidad esto resulta aún menos factible. La pregunta de fondo tiene que ver entonces con el papel que tienen las instituciones en capacidad de promover líneas de gestión de conocimiento. En el caso de la cadena global de valor asociada a industria médica que indica que el principal problema tiene que ver con el tipo de materia prima.

**Gráfico 6 - Percepción de empresas sobre implementación de medidas para garantizar mayor valor agregado a clientes dentro de la cadena de valor global para 2021 por tipo de empresa**




Fuente: Elaboración propia. Basada en: PROCOMER (2021).

Por otro lado, llama la atención el hecho de que 5 cada 10 empresas relacionadas con industria médica han tenido dificultades para la obtención de certificaciones. En particular la certificación de ISO 13485 referido a la gestión de calidad de los dispositivos médicos. Esto va de acuerdo con lo señalado por la revista SUMMA (2021) que indica que en el caso de esta cadena, el nivel de vinculación de pequeñas y medianas empresas es incipiente fundamentalmente por la gran cantidad de requisitos y especificaciones técnicas que se convierten en barreras de entrada (certificaciones como ISO 9001 e ISO 13485).

Finalmente, destaca el hecho de que en términos de elementos medulares del *upgrading* desde el punto de vista teórico, este sector al parecer tiene importantes falencias.

Destacan como elementos interesantes del gráfico el hecho de que prácticamente ninguna de las empresas visualiza en la I+D y la capacitación al personal una forma de generar un mayor valor agregado en el encadenamiento. El precio y el servicio constituyen los elementos que motivan a generar este tipo de mejoras.

## CONCLUSIONES

### Objetivo 1

La capacidad que tiene el sector de dispositivos médicos en concreto y más ampliamente toda la oferta de Ciencias de la Vida en el marco de las exportaciones país constituyen una ventana de oportunidad medular para la diversificación, exploración y complejización de la industria exportable costarricense.

Se presenta como tema medular a nivel de profundización futura, el quehacer del Sistema Nacional de Innovación. Particularmente resulta clave el rol que las Universidades Estatales deseen asumir a este respecto. En el marco existente actual de

discusión de la Ley de Empleo Público y el cuestionamiento sobre la utilidad y necesidad social de las casas de estudio, esto también se evidencia como una plataforma de despegue para que estas instituciones puedan comenzar a implementar modelos de gestión en la línea de start ups académicas.

Es claro que tal pretensión requiere de transformaciones en los marcos legales e institucionales universitarias, aún así, se piensa que este tipo de opciones podrían aportar en dos niveles medulares para la gestión universitaria. La primera de ellas, orientada a la transparencia y el segundo a la calidad del gasto de los recursos públicos.

El reto medular en este sentido lo constituye el dotar a las instituciones de educación superior de instrumentos y enfoques de trabajo que transciendan la investigación académica y se pueda dar el salto hacia la investigación aplicada con nortes importantes en lo que respecta a financiamiento institucional.

## Objetivo 2

El trabajo permite apreciar con claridad el hecho de que los vínculos más significativos e importantes a nivel de exportación y de solidez de la cadena de dispositivos médicos se construye en el marco de la relación con los Estados Unidos. Sobre este particular debe pensarse en los riesgos potenciales y en los peligros que una ausencia de diversificación de las relaciones podría generar ante los movimientos que esa economía pueda experimentar. Una participación en la cadena, no necesariamente genera *upgrading*. En esa perspectiva resulta medular el fortalecimiento de las capacidades del sector meso de la economía institucional que ha venido generando acciones de consolidación con el sector. El papel de PROCOMER, COMEX y CINDE debe y puede ser mucho más estratégico.

## Objetivo 3

Es claro que la innovación, investigación y desarrollo no se presentan por generación espontánea en el marco de un sector exportador y mucho menos en la configuración de los nexos de una cadena global de valor.

Para ello, es fundamental construir relaciones de largo plazo que permitan vender necesidades a las empresas donde pueda visualizarse el dinamismo que imprime a la gestión una diversificación de las estructuras de conocimiento.

Nuevamente el papel de las universidades es medular. Establecer programas in house de capacitación sobre la base de las necesidades que estas compañías tienen y sobre todo con la posibilidad de generar un liderazgo de conocimientos que le permita a estas empresas vinculadas a las Cadenas Globales de Valor es fundamental.

En este sentido el reto que le quedará a las casas de educación superior de Costa Rica, tienen que ver con el hecho de si dentro de su cultura institucional, sus prácticas de gestión y sobre todo en la dinamización de sus procesos de planificación pueden desaprender modelos de acercamiento con la sociedad, principalmente con los sectores productivos que permitan un mayor sentido de utilidad social del conocimiento generado.

## BIBLIOGRAFÍA

ATLAS OF ECONOMIC COMPLEXITY. “Atlas of Economic Complexity”. **Atlas.cid** [2021]. Disponível em: <https://atlas.cid.harvard.edu>. Acesso em 10/01/2022.

BACKER, K.; MIROUDOT, S. “Mapping Global Value Chains”. **OECD** [19/12/2013]. Disponível em: <https://www.oecd.org>. Acesso em: 10/01/2022.

BCCR - Banco Central de Costa Rica. “Costa Rica y la participación en las Cadenas Globales de Valor durante el período 2016-2017”. **BCCR** [2021]. Disponível em: <https://www.bccr.fi.cr>. Acesso em: 10/01/2022.

BCCR - Banco Central de Costa Rica. “Matriz Insumo Producto de la Economía Costarricense por Producto para el año 2017”. **BCCR** [2021]. https://www.bccr.fi.cr>. Acesso em: 10/01/2022.

BLOMSTRÖM, M.; KOKKO, A. “Integración regional e inversión extranjera directa: un marco conceptual y tres casos". **El Banco Mundial** [1999]. Disponível em: <https://elibrary.worldbank.org>. Acesso em: 10/01/2022.

CAIAZZA, R. “Knowledge effects on competitiveness: from firms to regional advantage”. **The Journal of Technology Transfer**, vol. 40, n. 6, 2015.

CINDE. “Manufactura inteligente en ciencias de la vida”. **CINDE** [2021]. Disponível em: <https://www.cinde.org>. Acesso em: 10/01/2022.

DUKE UNIVERSITY. “Global Value Chain iniciative”. **Duke University** [2021]. Disponível em: <https://globalvaluechains.org>. Acesso em: 10/01/2022.

FAROLE, T.; WINKLER, D. “Encadenamientos y capacidad de absorción en empresas de dispositivos médicos”. **RAN - Revista Acadêmica e Negócios**, vol. 5, n. 1, 2014.

FERNÁNDEZ, V. R.; TREVIGNANI, M. F. "Cadenas globales de valor y desarrollo: perspectivas críticas desde el sur global". **Dados**, vol. 58, n. 2, 2015.

GEREFFI, G. (2005). "The governance of global value chains". **Review of International Political Economy**, vol. 12, n. 1, 2005.

GEREFFI, G. "Capitalism, development and global commodity chains". *In*: GEREFFI, G. (ed.). **Capitalism and development**. Londres: Routledge, 2002.

GEREFFI, G. "Economic upgrading in global value chains". *In*: PONTE, S. *et al*. (eds.). **Handbook On Global Value Chains**. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2019.

GEREFFI, G. "Las cadenas productivas como marco analítico para la globalización". **Problemas del Desarrollo**, vol. 32, n. 125, 2001.

GEREFFI, G. "The organization of buyer-driven global commodity chains: how US retailers shape overseas production networks". *In*: GEREFFI, G.; KORZENIEWICZ, M. (eds.). **Commodity chains and global capitalism**. Westport: Greenwood Press, 1994.

GRAY, C. "Absorptive capacity, knowledge management and innovation in entrepreneurial small firms". **International Journal of Entrepreneurial Behavior and Research**, vol. 12, n. 6, 2006.

HOSPERS, G. J. "Joseph Schumpeter su legado en estudios de innovación". **Conocimiento, tecnología y políticas**, vol. 18, n. 3, 2005.

JAVORCIK, B. S. "¿La inversión extranjera directa aumenta la productividad de las empresas nacionales? En busca de efectos de

contagio a través de vínculos hacia atrás". **American Economic Review**, vol. 94, n. 3, 2004.

NOOTEBOOM, B. A **Cognitive Theory of the Firm**: Learning, Governance and Dynamic Capabilities. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2009.

OEC - Observatorio de la Complejidad Económica. "Índice de Complejidad Económica por país para 2019". **OEC** [2021]. Disponível em: <https://oec.world>. Acesso em: 10/01/2022.

OEC - Observatorio de la Complejidad Económica. "Índice de Complejidad de Producto para 2019". **OEC** [2021]. Disponível em: <https://oec.world>. Acesso em: 10/01/2022.

PROCOMER. "Concurso de innovación abierta the blueprint eligió a los ganadores de los retos". **PROCOMER** [16/07/2018]. Disponível em: <https://www.procomer.com>. Acesso em: 10/01/2022.

PROCOMER. "Costa Rica y la participación de la oferta exportable de los sectores metal mecánica, eléctrica y electrónica y plásticos dentro de las cadenas de valor global" **PROCOMER** [16/07/2018]. Disponível em: <https://www.procomer.com>. Acesso em: 10/01/2022.

REVISTA SUMMA. "Costa Rica: PROCOMER identifica capacidades del sector industrial para generar encadenamientos". **Revista Summa** [29/03/2021]. Disponível em: <https://revistasumma.com>. Acesso em: 10/01/2022.

SANDOVAL, C. M. *et al*. "Encadenamientos y capacidad de absorción en empresas de dispositivos médicos". **RAN: Revista Academia e Negocios**, vol. 5, n. 1, 2019.

SANTARCÁNGELO, J. *et al*. "Cadenas Globales de Valor: una mirada crítica a una nueva forma de pensar el desarrollo". **Cuadernos de Economía Crítica**, vol. 4, n. 7, 2017.

WTO - Word Trade Organization. **Global Value Chain Development Report 2019: Technological Innovation, Supply Chain Trade, and Workers in a Globalized World**. Genebra: WHO, 2021. Disponível em: <https://www.wto.org>. Acesso em: 10/01/2022.

# CAPÍTULO 9

*Cadeia Produtiva do Babaçu: Uma Análise Através das Dimensões da Abordagem da Cadeia Global de Valor*

# CADEIA PRODUTIVA DO BABAÇU: UMA ANÁLISE ATRAVÉS DAS DIMENSÕES DA ABORDAGEM DA CADEIA GLOBAL DE VALOR

*Antonia Francisca da Silva Saraiva*

*Nilton Marques de Oliveira*

*Manoel Xavier Pedroza Filho*

*Walter Saraiva Lopes*

A cadeia produtiva do babaçu é uma das mais simbólicas do extrativismo vegetal no Brasil, e apresenta uma grande importância para a sobrevivência das famílias que vivem do extrativismo, as quais exercem forte participação social e política a fim de garantir o livre acesso aos babaçuais.

A escolha da cadeia produtiva do babaçu para este artigo se deu pela história de vivência e grande importância dessa cadeia na economia e na cultura extrativista local, visando garantir a subsistência de famílias que vivem do extrativismo do babaçu. Estas famílias têm como sua principal fonte de renda a exploração do babaçu, contribuindo assim para a economia local, regional e do país de forma sustentável. Vale ressaltar também a importância desta cadeia produtiva para assegurar a permanência e a manutenção da cultura dessas famílias na região.

A pesquisa foi realizada na Reserva Extrativista do Ciriáco localizada no município de Cidelândia-MA, a qual é uma das mais importantes no estado do Maranhão no que se refere ao seu papel na preservação da floresta nativa da palmeira do babaçu, fortalecendo assim sua cadeia produtiva e o meio ambiente.

Este artigo lança mão da seguinte pergunta: Como a cadeia produtiva do babaçu no elo inicial está sendo desenvolvida pelas famílias extrativista da Reserva Extrativista do Ciriáco?

Assim sendo, este artigo tem como objetivo analisar o processo da cadeia produtiva do babaçu na reserva extrativista de Ciriáco no município de Cidelândia-MA, por meio da abordagem da Cadeia Global de Valor.

O babaçu está presente em 11 estados brasileiros, distribuídos em 279 municípios com uma abrangência de 13 a 18 milhões de hectares e com diversas potencialidades de exploração do babaçu como atividade econômica (DESER, 2007).

Os principais estados produtores de babaçu são: Piauí, Maranhão, Bahia, Ceará e Tocantins (CARRAZZA; ÁVILA; SILVA, 2012; AYRES JÚNIOR, 2007). Na Tabela 1 mostra os principais estados produtores de babaçu no Brasil nos anos de 2014 a 2106.

**Tabela 1 - Produção do babaçu por estados**

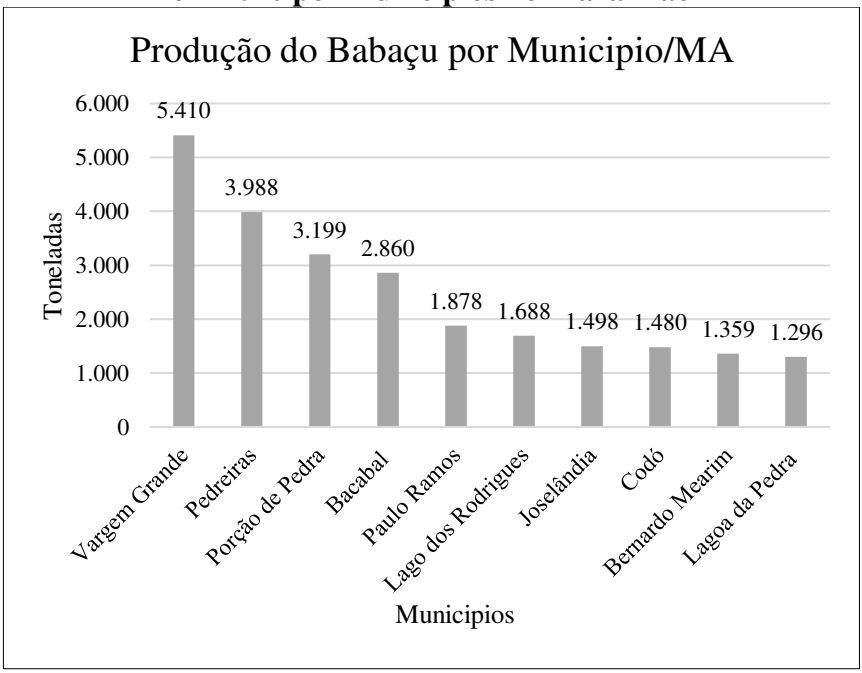
| **Produção do Babaçu em Toneladas** | | | |
|---|---|---|---|
| **ESTADOS** | **2014** | **2015** | **2016** |
| Ceará | 254 | 185 | 179 |
| Bahia | 268 | 273 | 249 |
| Tocantins | 271 | 231 | 257 |
| Piauí | 3.787 | 3.640 | 3.500 |
| Maranhão | 79.305 | 73.640 | 57.191 |
| **Total** | **83.885** | **77.969** | **61.376** |

Fonte: Elaboração própria. Adaptada de: IBGE (2017a).

Conforme a Tabela 1, os principais produtores do babaçu são: Piauí e Maranhão, sendo o Maranhão o principal produtor, no três período analisados sua produção ultrapassou mais de 90%; tem se ainda uma produção modesta nos estados do Ceará, Bahia e

Tocantins. Na Gráfico 1 estão apresentados os principais municípios do Maranhão produtores do babaçu.

**Gráfico 1 - Produção do babaçu em 2016 por municípios no Maranhão**




Fonte: Elaboração própria. Adaptada de: IBGE/SIDRA, (2017b).

O município de Cidelândia não está no topo dos dez maiores produtores de babaçu, mas com uma produção de 0,06% em relação ao estado e com crescimento influenciado pela Associação dos Trabalhadores Agroextrativistas da Reserva Extrativista de Ciriáco (ATARECO).

Apesar do povoado da reserva do Ciriáco apresentar mobilização de organização, verifica-se que boa parte da produção ainda é realizada de forma primitiva (manual) pelas famílias extrativistas, sendo esta a principal renda destas famílias. Além do desenvolvimento econômico dessas famílias extrativistas, a cadeia do babaçu tem ajudado a promover o equilíbrio econômico do município.

Isto posto, este artigo está dividido em cinco partes, na primeira encontra-se esta introdução. A segunda aborda sumariamente a cadeia global de valor. A terceira descreve a metodologia. A quarta parte trata dos resultados e discussão. Finalmente, a quinta parte se refere as considerações finais que sumarizam o artigo.

## CADEIA GLOBAL DE VALOR

Várias correntes podem ser abordadas sobre os estudos de cadeia de valor. Os estudos sobre análise de Cadeia Global de Valor, fundamentam-se no artigo de Gary Gereffi, que batizou (*Global Value Chain*) (GEREFFI *et al.*, 2001), com o objetivo de analisar o cenário geopolítico e a dinâmica das cadeias produtivas mundialmente. Onde diversas instituições Internacionais e nacionais em distintos lugares geográficos e gerando agregação de valor ao produto ou serviço.

Vários estudos têm se destacado sobre a aplicação da CGV em diversos setores como: Gereffi e Mamedovic (2003) no setor de vestuário; Ponte (2007) na cadeia do vinho; Mather (2007) de commodities; Bracarense *et al.*, (2009) indústria de moveis; Estevadeordal, Blyde e Suominen (2013) as políticas de acesso aos

países na produção internacionais, Curzel (2015) no setor de serviços e Polastrini; Pedroza Filho e Oliveira (2020).

Segundo Gereffi e Fernandez-Stark (2016) a Cadeia Global de Valor (CGV) apresenta todas as atividades desenvolvida pela empresa e o trabalhador para fazer um produto que vai desde a produção de insumos, produto final e outras atividades como comercialização, designer, assistência ao consumidor final, como também a diminuição dos custos de transações e a consolidação das redes internacionais de produção.

O modelo de estudo de CGV possibilita que empresas e países considere os padrões globais de forma coletiva e gera desempenho de mercado, acesso aos recursos naturais de forma mundial e capacidade de internacionalização entre empresas e abertura de novos comércios para os países, gerando oportunidades principalmente para as economias emergentes (FERNANDEZ-STARK; GEREFFI, 2011).

A Cadeia Global de Valor faz a ligação de empresa, colaboradores e consumidores em todo o mundo fazendo a ponte para que eles participem da economia global usando a Cadeia Global de Valores como uma ferramenta de ligação de mudanças na produção, atores e as atividades que os países desenvolvidos e em desenvolvimento exercem na cadeia levando benefícios como inovação e novas estratégias de mercado (GEREFFI; FERNANDEZ-STARK, 2016).

A CGV tem uma grande relevância, pois esclarece a situação global local, como também estimula as economias emergentes aumentando a força de trabalho, novos programas e políticas contribuindo para desenvolvimento econômico dos países (MAYER; GEREFFI, 2010). Nos últimos anos vem aumentando a adoção desta teoria por países, governos e organizações internacionais (GEREFFI; FERNANDEZ-STARK, 2016).

Segundo Gereffi, Humphrey e Sturgeon (2005) os ganhos com a abordagem de CGV apresenta uma relação entre as empresas industrial, transnacional, curso comercial e os investimentos em nível global gerando valor ao produto que será exportado, pois se percebe o aumento de produtores locais gerando um mercado de alto valor.

Os países com baixo nível de industrialização é preciso que se faça um estudo adequado dos setores para a integração nas CGV, para evitar prejuízos e obter os benefícios com a aplicação da CGV, pois a partir desta análise pode ser observado aspectos como desenvolvimento e a concorrência destes países (THORSTENSEN, 2011).

Gereffi e Fernandez-Stark (2016) apresenta seis dimensões da Cadeia Global de Valor que são classificada em i) Estrutura Insumo-produto que é o processo de início e termino de um produto ou serviço até chegar ao consumidor; ii) Escopo Geográfico nesta etapa faz a análise da oferta e demandas de forma globalizada; iii) A Governança é o processo que envolve as empresas mais influente nas relações da cadeia; iv) *Upgrading*, nesta fase se considera os produtos da cadeia com maior valor agregado; v) Contexto Institucional identifica as relações institucionais, sociais e econômica, ou seja as leis que regem a cadeia e vi) *Stakeholders* nesta fase se faz o mapeamento de todos os atores envolvidos na cadeia.

Neste sentido a Cadeia Global de Valor é uma alternativa para que países possam concorrer internacionalmente, como também permite fazer uma análise da cadeia produtiva local a partir desta abordagem e suas seis dimensões analisa cada elo da cadeia, desde a base até depois do consumidor final, gerando valor nas relações da economia global.

## METODOLOGIA

A pesquisa foi realizada na reserva extrativista do Ciriáco, que pertence ao município de Cidelândia no estado do Maranhão. Tendo como objetivo estudar a cadeia produtiva do babaçu explorada pelas familiais que vivem do extrativismo. A pesquisa de campo aconteceu no mês de outubro de 2017.

Esta pesquisa foi classificada como exploratória, pois apresenta a familiarização das características do fenômeno da compreensão da realidade da cadeia produtiva do babaçu na reserva extrativista do Ciriáco com foco na CGV, que para Gil (2017) é a busca por conhecimento sobre a pesquisa de campo realizada.

A pesquisa descritiva teve a finalidade de apresentar as existências de fenômenos e fatos da realidade da cadeia produtiva do babaçu na reserva extrativista do Ciriáco (MARCONI; LAKATOS, 2017). Neste contexto as autoras afirmam, que é o estudo das características que determina a natureza dos elementos da pesquisa, neste caso, a cadeia produtiva do babaçu com ênfase na CGV.

A pesquisa foi classificada como qualitativa, por meio da abordagem da cadeia global de valor, pois sem a pretensão de mensurar (MARCONI; LAKATOS, 2017), sendo uma análise das dimensões da CGV no processo da cadeia produtiva do babaçu da Reserva Extrativista do Ciriáco.

A pesquisa de campo foi obtida através de entrevista semiestruturada com aplicação de um questionário adaptado, a partir das seis dimensões da abordagem da CGV (GEREFFI; FERNANDEZ-STARK, 2016). Entrevistou-se um funcionário do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio) da Regional de Imperatriz, que é responsável pela gestão da Reserva Extrativista do Ciriáco. Está entrevista foi autorizada

pelo sujeito da pesquisa, utilizando recurso de gravação das respostas. Para manter o sigilo e o anonimato do entrevistado iremos usar o nome de “Funcionário do ICMBio”.

Também, realizou-se uma visita à reserva extrativista e à uma indústria de beneficiamento de babaçu, onde foram observados os processos da cadeia produtiva local baseada na CGV. Na ocasião foram realizadas entrevistas informais com os membros da Associação dos Trabalhadores Agroextrativistas da Reserva Extrativista de Ciriáco (ATARECO), onde também foram extraídas informações para a pesquisa, com permissão para serem mencionados. Para manter o sigilo e o anonimato também da conversa informal iremos usar o nome de “Associados da ATARECO”.

Para a análise dos dados obtidos, em primeiro momento foi feito a transcrição da gravação da entrevista e o apontamento dos principais tópicos das entrevistas informais, onde foi utilizado como base para a análise dos dados a abordagem da cadeia global de valor e suas seis dimensões. Desta forma, os resultados foram posteriormente analisados e apresentados.

## APRESENTAÇÃO DOS RESULTADOS E DISCUSSÃO

Nesta seção apresenta-se os principais resultados da pesquisa, tendo como objeto a análise da cadeia produtiva do babaçu, explorada por famílias da Reserva Extrativista do Ciriáco no município de Cidelândia no estado do Maranhão.

Em 2016, a produção do babaçu no Brasil foi de 61.390 toneladas, (IBGE, 2017a) e no município de Cidelândia a produção foi de 34 toneladas. Para o IBGE o município, nos últimos anos vem apresentando um crescimento expressivo, contramão da produção

nacional e estadual. Isto é devido, a organização das famílias extrativista com a criação da Associação dos Trabalhadores Agroextrativistas da Reserva Extrativista de Ciriáco (ATARECO) e a atuação mais efetiva do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio).

Os resultados da pesquisa através das seis dimensões da cadeia global de valor estão apresentados nas próximas subseções.

## Estrutura insumo-produto

A estrutura insumo-produto da cadeia produtiva do babaçu que envolve todo o fluxo da cadeia, ou seja, o processo compreende desde a coleta do babaçu, industrialização e comercialização do produto, cada fase deste processo vai agregando valor em todos os elos da cadeia (GEREFFI; FERNANDEZ-STARK, 2016).

A palmeira do babaçu pode chegar até 30 metros de altura, não tem plantio cultivado, nasce de forma natural, e as áreas de maior ocorrência são zonas de várzeas, vale dos rios, pequenas colinas e elevações (DESER, 2007). O babaçu é uma palmeira resistente que produz de 3 a 5 cachos por ano, com fruto oval e alongado de cor castanho, no seu interior tem de 3 a 5 amêndoas (CARRAZZA; ÁVILA; SILVA, 2012). O primeiro elo da cadeia produtiva é a extração feita de forma manual por famílias extrativistas.

A coleta dos frutos é realizada durante o ano todo, mas o período de maior safra é de setembro a novembro, por mulheres que são denominadas de “quebradeiras de coco”, sendo elas com maior representatividade (Associados da ATARECO).

**Figura 1 - Frutos do babaçu**



Fonte: Elaboração própria. Trabalho de campo (2017).

As mulheres (famílias) se juntam e vão para os babaçuais fazerem a coleta, assim que os frutos começam a cair ou derrubam o fruto maduro, que são transportados em sacos de fibras, cofos e outros, levam para as margens de pontos de acesso (estrada), sendo transportado por trator da ATARECO até o ambiente de apoio para a quebra do coco (extração das amêndoas) (Associados da ATARECO e Funcionário do ICMBio).

Os principais instrumentos utilizados para a quebra do coco é o machado e o porrete de madeira. As camadas que envolvem o fruto do babaçu são: casca do coco (epicarpo); camada abaixo do epicarpo de onde é retirada a farinha (mesocarpo), e a parte mais resistente, onde é feita a retirada da amêndoa (endocarpo) e todas as camadas são comercializadas.

Segundo o Funcionário do ICMBio, do endocarpo é feito carvão para uso próprio e comercialização nas cidades vizinhas, como também é vendido o fruto completo para indústrias de cidades próximas como Imperatriz, Açailândia e outras.

Do babaçu é utilizado epicarpo, endocarpo, mesocarpo e a amêndoa na indústria de alimentação humana e animal e na produção de fertilizantes. Nesta fase, da cadeia produtiva do babaçu, boa parte do processo produtivo é feito de forma manual, pois a viabilidade econômica é muito baixa não havendo interesse empresarial em explora comercialmente.

A amêndoa do babaçu que está na camada do endocarpo é o principal produto desta cadeia produtiva. Sua utilização essencial é na alimentação humana, a ATARECO industrializa o babaçu (amêndoa) para comercialização e seu principal produto é o óleo.

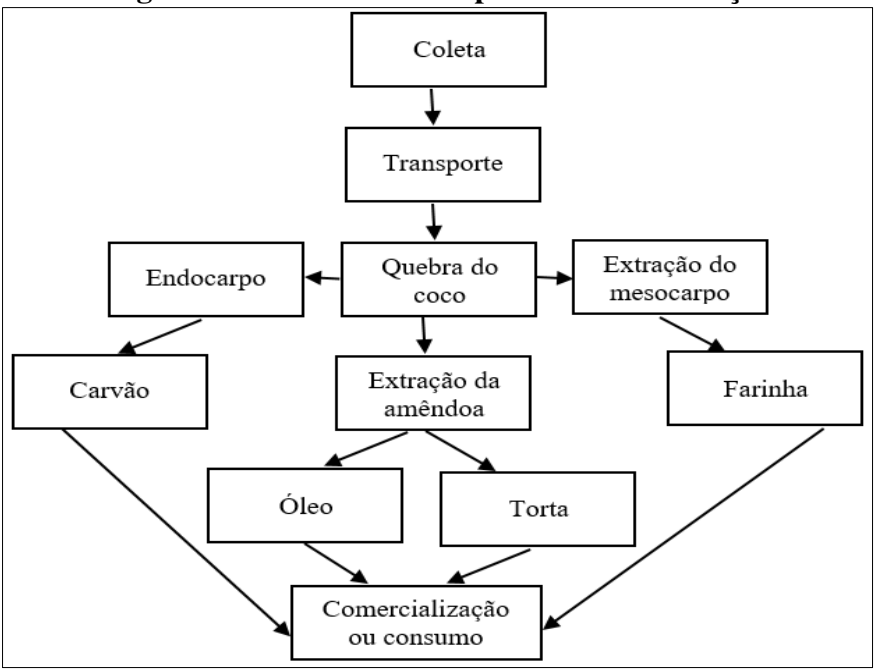
Conforme o Funcionário do ICMBio, o processo de extração do óleo de babaçu é feito na indústria de beneficiamento do babaçu, ou melhor, pela ATARECO. Coloca primeiro as amêndoas para seca no sol para diminuir a acidez do óleo, depois passa em uma máquina para moer e extrair o óleo, deixa decantar de um a dois dias e coloca em vasilhames adequado para a venda do produto. A amêndoa moída, após a extração do óleo, torna-se um subproduto denominado de torta, que é vendida para ser usada como ração animal e comercializada no mercado local.

De acordo, com os Associados da ATARECO, uma pequena parcela ainda extrai o óleo de forma artesanal. Feito pelas quebradeiras de coco utilizam o processo de fervura para extrair o óleo, direcionado tanto para o consumo próprio, quanto para o mercado local, da sobra fazem sabão para consumo familiar. A Figura 2 representa as etapas do fluxo da cadeia produtiva do babaçu, conforme pode ser observado.

Para que cada etapa da Figura 2 seja realizada foi observado que o processo da cadeia produtiva do babaçu que envolve a coleta, a transformação da matéria-prima em produto e a comercialização desses produtos. Os principais insumos são machados, sacos de nylon, jacás, vasilhames, embalagens, máquinas e equipamentos.

Esses insumos são adquiridos na cidade de origem (Cidelândia) e cidades como Imperatriz, Açailândia, São Luís, São Paulo, entre outras. Já os porretes, são pedaços de madeira retirados da mata e os cofos são feitos da palha da palmeira do babaçu

**Figura 2 - Fluxo da cadeia produtiva do babaçu**



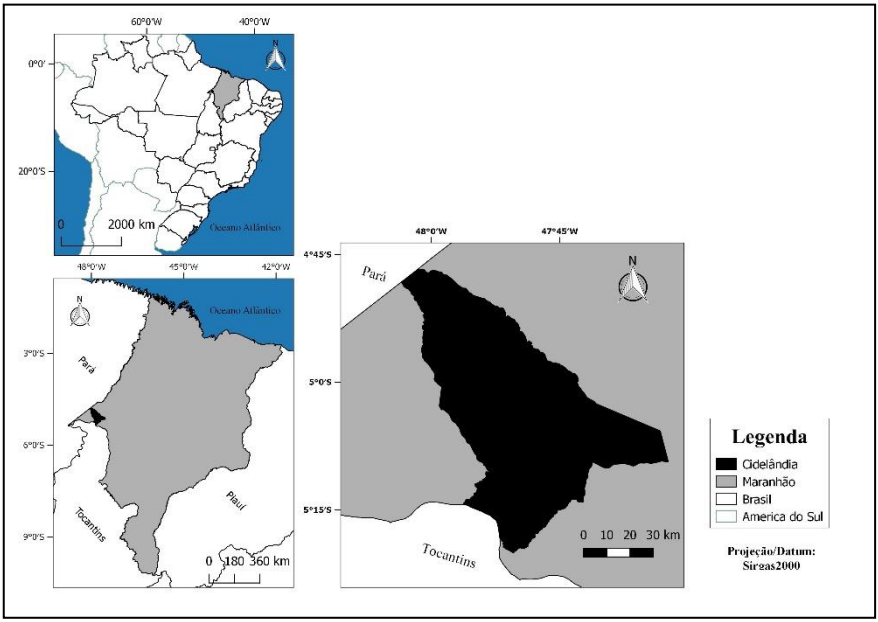

Fonte: Elaboração própria.

## Escopo geográfico

A Reserva Extrativista do Ciriáco foi criada por Lei Federal, através do Decreto n° 534 de 20 de maio de 1992, com a finalidade social e ecológica com uma área de 8.106,75 hectares (BRASIL,

1992). Recebeu esse nome por causa do povoado Ciriáco e está localizado no município de Cidelândia no estado do Maranhão, com uma população censitária estimada em 2017 em 14.539 habitantes (IBGE, 2018a). Na Figura 3 apresenta a localização do municio de Cidelândia.

**Figura 3 - Localização da cidade de Cidelândia no estado do Maranhão**




Fonte: Elaboração própria. Adaptada de: IBGE (2018b).

A reserva extrativista do Ciriáco tem 160 famílias associadas, conforme o cadastro do ICMBio, denominadas de "quebradeiras de coco" que utilizam da unidade de conservação. Essas famílias são beneficiadas com regularização fundiária, plano de manejo estabelecido e conselho deliberativo funcionando. A Associação dos

Trabalhadores Agroextrativistas da Reserva Extrativista de Ciriáco (ATARECO) tem como papel fundamental na organização dessas famílias de trabalhadores associados que sobrevivem da extração do babaçu.

## Distribuição da produção do babaçu

Conforme a entrevista feita com o Funcionário do ICMBio, o principal cliente da ATARECO, era uma empresa multinacional, que pagava R$ 5,00 por litro de óleo. A multinacional era comprometida com a sustentabilidade e promovia o desenvolvimento socioeconômico dos Povoados da Reserva Extrativista do Ciriáco.

Ainda neste contexto, segundo o Funcionário do ICMBio, a multinacional é fornecedora de ingredientes naturais e orgânicos extraídos de forma ética e sustentável dos biomas brasileiros e exporta para mais de 40 países, para as indústrias cosméticas, farmacêuticas e de cuidados pessoais de diversas marcas e com filial no estado do Pará. A empresa mantinha um contrato anual com ATARECO, para compra do óleo babaçu, mas em 2015 encerrou o contrato.

Com o fim do contrato com seu principal cliente, a ATARECO buscou novos mercados, vendendo seus produtos principalmente para os consumidores finais em torno, cidades como Cidelândia, João Lisboa, imperatriz, Açailândia, São Pedro da Água Branca, entre outras.

Outro produto que a ATARECO comercializa é o coco inteiro e o endocarpo, que são vendidos para uma multinacional com filial em Imperatriz e indústrias de cidades próximas, como também

vendem o carvão para o consumidor que vivem ao entorno da Reserva Extrativista do Ciriáco.

A Reserva extrativista do Ciriáco tem uma produção anual aproximadamente de dezenove mil e duzentos quilos de babaçu (ATARECO, 2017). Conforme a ATARECO, a produção de óleo mensal é de mais ou menos oitocentos litros de óleo de babaçu, para se obter um litro de óleo é preciso dois quilos da amêndoa de babaçu.

Com a saída do principal cliente, a venda do óleo de babaçu é feita no mercado local, visitantes da Reserva, cidades em torno e eventos como feiras nacionais promovidas por encontros nacionais de produto do extrativismo o Movimento Interestadual das Quebradeiras de Coco Babaçu (MIQCB).

A venda da farinha (mesocarpo) e do artesanato (chapéu da palha do babaçu, chaveiro do endocarpo, entre outros) não é significativa e é vendido para os visitantes da Reserva Extrativista do Ciriáco, já a torta tem mais relevância comercial, vendida para criadores de animais no mercado local.

## Governança

Na análise da governança é possível identificar as relações de força e domínio entre os atores da cadeia, para determinar a autoridade e a gestão da direção a segui, como também determinar a alocação dos recursos financeiro, materiais e humano dentro da CGV (FERNANDEZ-STARK; GEREFFI, 2011).

De acordo, com o Funcionário do ICMBio, pode se confirmar que a cadeia produtiva do babaçu é controlada pelos compradores, as empresas que mais influenciam são as multinacionais, indústrias nacionais e o consumidor final, pois são elas que definem o preço do produto no mercado. A relação dessas empresas com a base da

cadeia é feita de forma direta, através do órgão gestor ICMBio e de forma indireta pelos atravessadores.

O tipo de governança é a de mercado, onde se envolve transações simples, as particularizações do produto são facilmente passadas, e os fornecedores podem fazer o produto com pouca entrada, neste tipo de governança existe pouco ou nenhuma relação formal.

Ao considerar a CGV, as habilidades dos fornecedores (famílias extrativistas) e suas competências são baixas, dessa forma, é preciso que as empresas façam o monitoramento para garantir a qualidade do produto e ajudar os extrativistas com equipamentos para melhora a eficiência do trabalho.

## Contexto institucional local

Nesta dimensão, identifica-se as principais relações econômica, sociais e institucionais da cadeia produtiva do babaçu, com a finalidade de verificar as situações políticas locais, nacionais e internacionais direcionada para esta cadeia produtiva (FERNANDEZ-STARK; GEREFFI, 2011).

Umas das primeiras Leis Federais que rege a reserva de extrativista do Ciriáco foi o Decreto n° 534/92, que criou a Reserva Extrativista do Ciriáco, uma política pública que é implementada pelo governo federal no papel do ICMBio como gestor, através do Ministério do Meio Ambiente (BRASIL, 1992).

A Lei Regulatória Federal é a que determina a taxa de importação dos produtos extrativistas, com a finalidade de proteger as indústrias nacionais das concorrentes internacionais e os encargos que incide sobre as transações.

A Lei Estadual de n° Lei nº 4734/86 que dispõe sobre Proibição da derrubada de palmeira de babaçu e dá outras providências no estado do Maranhão é uma das primeiras leis de proteção da espécie no Estado (MARANHÃO, 1986).

O município de Cidelândia criou a Lei N° 122/05 para proteção da palmeira de babaçu e estabelece sobre a proibição da derrubada, e de outras providências e livre acesso das quebradeiras de coco nos babaçuais (CIDELÂNDIA, 2005).

Nas institucionalizações sociais a cadeia produtiva local está vinculada ao Movimento Interestadual das Quebradeira de Coco do Babaçu (MIQCB), sendo um movimento influente e com muitas conquistas para as famílias que vivem do extrativismo do babaçu. Outro movimento importante é a Associação em Áreas de Assentamento no Estado do Maranhão (ASSEMA), uma das principais conquistas foram as aprovações das leis municipais (Lei do Babaçu Livre) em alguns municípios do estado do Maranhão. Conta ainda, com a Associação dos Trabalhadores Agroextrativistas da Reserva Extrativista de Ciriáco (ATARECO), que contribui para a organização das famílias que vivem do extrativismo.

Nos últimos anos a ATARECO, tem fechado parcerias de incentivos com uma empresa multinacional, onde recebem recursos que ajuda a estimular a base da cadeia produtiva do babaçu local.

## *Stakeholders*

Os principais atores envolvidos na cadeia produtiva do babaçu na Reserva Extrativista de Ciriáco. Os extrativistas, conhecidas como as quebradeiras de coco, por meio da ATARECO. Elas são responsáveis primeiramente pela coleta e quebra dos frutos, como também pela extração do óleo.

**Quadro 1 - Os principais Stakeholders da cadeia**

| STAKEHOLDERS | FUNÇOES | PODER DE GOVERNANÇA NA CGV |
|---|---|---|
| Extrativistas | Coleta, quebra e extração do óleo | Baixo |
| Empresas de ferramentas agrícolas; embalagens em gerais | Fornecedores os produtos | Médio |
| Multinacional | Compra de produtos | Alto |
| Pequenas Empresas Locais | Compra de produtos | Alta |
| Consumidores finais | Compra de produtos | Médio |
| ICMBIO/ Ministério do meio ambiente | Gestor | Alta |

Fonte: Elaboração própria.

Os principais fornecedores de insumos são as empresas de ferramentas agrícolas e de embalagens em gerais, localizadas nas cidades de Cidelândia, Imperatriz e cidades vizinhas. No entanto, as empresas de máquinas e equipamentos estão localizadas no estado de São Paulo.

Os clientes da ATARECO, são: uma multinacional (endocarpo), pequenos comércios das cidades vizinhas, atravessadores e os consumidores finais com a venda direta na associação ou de porta em porta.

As instituições governamentais apoiam as famílias extrativistas do babaçu, por meio do ICMBIO, que faz o papel de gestor da Reserva Extrativista do Ciriáco, está vinculada ao Ministério do Meio Ambiente.

## *Upgrading*

No *upgrading* demonstra-se as atividades que geram mais valor para a cadeia, com a finalidade de aumentar as vantagens,

como: aumento nos lucros, participação no mercado internacional e outros (FERNANDEZ-STARK; GEREFFI, 2011).

Na Reserva Extrativista do Ciriáco com a compra de um trator pela ATARECO, facilitou o trabalho de transporte dos frutos do babaçu pelas quebradeiras de coco, resultando no aumento da produtividade.

A parceria com uma empresa multinacional, a ATARECO conseguiu construir um espaço específico para a quebra do coco, próximo a indústria de beneficiamento. Ainda, como resultado desta parceria, foram adquiridos utensílios adequados para o processo produtivo. Padronização de recipientes (embalagens) para armazenar os produtos (óleo e farinha) para comercialização.

Os principais resultados com a implementação na cadeia produtiva local, pode-se destacar o maior aproveitamento do fruto do babaçu e dos seus subprodutos (carvão, torta), redução do custo, aumento da produtividade com melhorias na qualidade dos produtos. O processo de produção com etapas mecanizadas resultou na agregação de valor aos produtos e o aumento da visibilidade dos seus produtos no mercado, em especial ao consumidor final.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A cadeia produtiva do babaçu gera diversos produtos e subprodutos e ajuda na subsistência de famílias que vivem do extrativismo, diminuindo assim o êxodo rural e colaborando para a conservação do meio ambiente. Apesar da queda da produção do babaçu devido ao êxodo de várias famílias esta ainda é uma cadeia muito influente, devido a sua importância econômica, social e cultural.

Os resultados deste estudo mostram que a cadeia produtiva do babaçu se desenvolveu pouco e ainda apresenta baixo emprego da tecnologia, principalmente no elo inicial da cadeia, pois é explorada por famílias extrativistas com poucos recursos.

Um dos principais gargalos identificado na cadeia produtiva do babaçu consiste na falta de mais políticas públicas direcionadas para o setor. As poucas políticas existentes precisam ser aprimoradas para estimular o crescimento da cadeia produtiva do babaçu e atender as necessidades das famílias extrativistas.

Identificou-se que na base da cadeia produtiva do babaçu à necessidade do emprego da tecnologia, pois o trabalho é muito árduo e leva muito tempo para sua execução. A pouca tecnologia disponível neste processo, gera baixa eficiência nos modos de produção, impactando no desenvolvimento socioeconômico e na qualidade de vida das famílias extrativistas da Reserva Extrativista do Ciriáco. Além disso, verifica-se uma baixa agregação de valor ao produto pelos extrativistas, haja vista que a maior parte do valor é incorporado pela indústria localizada no final da cadeia produtiva.

Identificou-se também poucas parcerias com empresas privadas com potencial para investir principalmente no elo inicial da cadeia produtiva do babaçu. Também se percebeu um baixo interesse dos pesquisadores brasileiros em defender a cadeia produtiva do babaçu por meio da criação de patentes. Verifica-se que por falta de orientação e conhecimento a ATARECO não criar patentes e certificações para proteger seus produtos.

Conclui-se assim que as dificuldades encontradas na cadeia produtiva do babaçu da Reserva Extrativista do Ciriáco são oriundas de falta de novas políticas públicas e privadas e investimentos em infraestrutura e tecnologia para atender as necessidades, principalmente na base da cadeia.

A contribuição deste estudo está dividida em três dimensões, sendo: acadêmica, organizações e sociedade. Acadêmica podendo ser utilizado como fonte de pesquisa pelos interessados no assunto. Na prática organizacional, o poder público e privado pode utilizar o conhecimento da cadeia produtiva do babaçu no desenvolvimento do município e para influenciar para novas políticas. Já para a sociedade, mostra-se a relevância desta cadeia na economia do município ou região.

A realização deste estudo deparou-se com algumas limitações, dentre as quais as principais foram:(a) Entrevista somente com um funcionário do ICMbio; (b) Dificuldade para reunir os associados da ATARECO (quebradeira de coco), pois se encontravam na coleta; (c) Existência de somente em uma reserva extrativista o que inviabilizou comparações.

Estas limitações ascendem novas sugestões de pesquisa tais como estudar a cadeia produtiva do babaçu em outras reservas, ou avaliar a relação custo-benefício da cadeia produtiva do babaçu na economia a partir da abordagem da CGV.

## REFEÊENCIAS

ATARECO – Associação dos Trabalhadores Agroextrativistas da Reserva Extrativista de Ciriáco. **ICMBIO** [2017]. Disponível em: <https://www.icmbio.gov.br>. Acesso em: 10/10/2017.

AYRES JUNIOR, J. C. **A Organização das Quebradeiras de Coco Babaçu e a Refuncionalização de um Espaço Regional na Microrregião do Médio Mearim Maranhense** (Dissertação de Mestrado em Geografia). Florianópolis: UFSC, 2007.

BRACARENSE, N. M. L. *et al*. "A abordagem das cadeias globais de valor: a influência da governança externa sobre a indústria de móveis chinesa". **Anais do XII Encontro Nacional de Economia Política**. São Paulo: Sociedade Brasileira de Economia Política, 2009.

BRASIL. **Decreto nº 534, de 20 de maio de 1992**. Brasília: Planalto, 1992. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 23/11/2021.

CARRAZZA, L. R. *et al*. **Manual Tecnológico de Aproveitamento Integral do Fruto e da Folha do Babaçu**. Brasília: Instituto Sociedade, População e Natureza (ISPN), 2012.

CIDELÂNDIA. **Lei nº 122 de 16 de setembro de 2005**. Cidelândia: Câmara Municipal, 2005. Disponível em: <http://www.cmcidelandia.ma.gov.br>. Acesso em: 23/01/2022.

CURZEL, R. **Texto para discussão**: A participação dos serviços nas cadeias globais de valor selecionadas. Brasília / Rio de Janeiro: IPEA, 2015.

DESER- Departamento de Estudos Sócio Econômicos Rurais. **A cadeia produtiva do babaçu**: estudo exploratório. Curitiba: DESER, 2007. Disponível em: <https://abong.org.br>. Acesso em: 12/01/2022.

ESTEVADEORDAL, A. *et al*. "Are global value chains really global? Policies to accelerate countries' access to international production networks". New York: **IDB** [2013]. Disponível em: <http://e15initiative.org>. Acesso em: 14/07/2018.

FERNANDEZ-STARK, K.; GEREFFI, G. **Global Value Chain Analysis**: A Primer. Durham: Center on Globalization, Governance

and Competitiveness, 2011. Disponível em: <https://gvcc.duke.edu>. Acesso em: 15/11/2017.

GEREFFI G. *et al*. "Introduction: Globalisation, Value Chains and Development". **IDS Bulletin**, vol. 32, n. 3, 2001.

GEREFFI, G. *et al*. "The governance of global value chains". **Revista International political Economy**, vol. 12, n. 1, 2005.

GEREFFI, G. MEMEDOVIC, O. **The Global Apparel Value Chain**: What Prospects for Upgrading by Developing Countries?. Vienna: United Nations Industrial Development Organization, 2003. Disponível em: <https://www.unido.org>. Acesso em: 12/01/2022.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. São Paulo: Atlas, 2017.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. "Mapas". **IBGE**. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br>. Acesso em: 25/02/2018.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. "População". **IBGE**. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br>. Acesso em: 20/02/2018.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. "Variável – Quantidade produzida e valor da produção na extração vegetal, por tipo de produto extrativo". **IBGE**. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br>. Acesso em: 08/11/2017.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. "Variável – Produção da extração vegetal e da silvicultura". **IBGE**. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br>. Acesso em: 08/11/2017.

MARANHÃO. **Lei nº 4734, de 18 de junho de 1986**. São Luís: Assembleia Legislativa do Estado do Maranhão, 1986. Disponível em: <https://www.mpma.mp.br>. Acesso em: 23/02/2022.

MARCONI, M. A.; LAKATOS, E. M. **Metodologia do trabalho científico**. São Paulo: Atlas, 2017.

MATHER, C. **Value Chains and Tropical Products in a Changing Global Trade Regime**. Johannesburg: ICTSD - Programme on Agricultural Trade and Sustainable Development, University of the Witwatersrand, 2007.

MAYER, F.; GEREFFI, G. "Regulation and Economic Globalization: Prospects and Limits of Private Governance". **Revista Business and Politics**, vol. 12, n. 13, 2010.

POLASTRINI, A. *et al*. "Gargalos da cadeia leiteira de Palmas-TO: abordagem de cadeia global de valor". **Informe Gepec**, vol. 24, n.2, 2020.

PONTE, S. "Governance in the Value Chain for South African Wine". **Danish Institute for International Studies**, n. 9, October, 2007.

THORSTENSEN, V. H. "O Multissistema da Regulação do Comércio Global: proposta de novo referencial teórico e nova metodologia de análise". **Revista Tempo do Mundo**, vol. 3, n.1, 2011.

# SOBRE LOS AUTORES

# SOBRE LOS AUTORES

**Alfonso Javier Yépez Calderón** es ingeniero. Estudiante de maestría en Gestión de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación en la Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS). Correo electrónico de contacto: yepezalfonso80@hotmail.com

**Alfredo Seoane** es profesor de la Universidad Mayor de San Andrés (UMSA). Máster en Economía Política. Doctor en Ciencias del Desarrollo por la Universidad Mayor de San Andrés (UMSA). Correo electrónico de contacto: aseoane@cides.edu.bo

**Antonia Francisca da Silva Saraiva** es licenciada en Ciencias Contables. Estudiante de doctorado en Desarrollo Regional en la Universidad Federal de Tocantins (UFT). Correo electrónico de contacto: antonyafc@hotmail.com

**Elói Martins Senhoras** es profesor de la Universidad Federal de Roraima (UFRR) e investigador del *think tank* IOLEs. Licenciado en Economía, Política y Geografía. Doctor en Ciencias. Correo electrónico de contacto: eloisenhoras@gmail.com

**Javier Pérez Ibáñez** es doctorando en Desarrollo Económico por la Universidad Nacional de Quilmes (UNQ). Becario del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). Correo electrónico de contacto: javier.p.ibanez@gmail.com

# SOBRE LOS AUTORES

**Luis Diego Salas** es profesor de la Universidad Nacional de Costa Rica. Coordinador del Programa de Innovación Metodológica, Participación Estudiantil y Gestión del Conocimiento. Correo electrónico de contacto: luis.salas.ocampo@una.cr

**Luis Eduardo Reina Bermúdez** es economista por la Universidad de los Llanos. Máster en Desarrollo Regional de la Amazonía. Máster en Estadística. Correo electrónico de contacto: luis.reina@unad.edu.co

**Manoel Xavier Pedroza Filho** es profesor de la Universidad Federal de Tocantins (UFT). Investigador de Embrapa Pesca y Acuicultura. Máster en Desarrollo Rural. Doctor en Economía. Correo electrónico de contacto: manoel.pedroza@embrapa.br

**Manuel Facundo Trevignani** es profesor de la Universidad Nacional del Litoral (UNL) y becario posdoctoral del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). Correo electrónico de contacto: mtrevignani@hotmail.com

**Nilton Marques de Oliveira** es profesor de la Universidad Federal de Tocantins (UFT). Doctor en Desarrollo Regional y Agronegocios por la Universidad Estadual del Oeste de Paraná (UNIOESTE). Correo electrónico de contacto: niltonmarques@mail.uft.edu.br

# SOBRE LOS AUTORES

**Silvana Schimanski** es profesora de la Universidad Federal de Pelotas (UFPel). Máster en Relaciones Internacionales. Doctora en Relaciones Internacionales por la Universidad de Brasilia (UnB). Correo electrónico: silvana.schimanski@ufpel.edu.br

**Simone Wolff** es profesora en la Universidad Estatal de Londrina (UEL). Máster en Sociología. Doctora en Ciencias Sociales por la Universidad Estadual de Campinas (UNICAMP). Correo electrónico de contacto: wolff.simone@gmail.com

**Túllio Vieira de Aguiar** es Licenciado en Derecho. Máster en Derecho Internacional Público y Europeo por la Facultad de Derecho de la Universidad de Coimbra (FDUC). Correo electrónico de contacto: tulliovieiraadv@gmail.com

**Walter Saraiva Lopes** es profesor de la Universidad Federal de Maranhão (UFMA). Licenciado en Ciencias Contables. Doctora en Ingeniería Biomédica por la Universidad de Mogi das Cruzes (UMC). Correo electrónico de contacto: w.saraiva@yahoo.com.br

# REGLAMENTO DE PUBLICACIÓN



# REGLAMENTO DE PUBLICACIÓN

La editorial IOLE recibe propuestas de libros o colecciones de autor para publicación en un flujo contínuo en cualquier época del año. El período para la revisión por pares de los manuscritos es de 7 días. El plazo de publicación es de 60 días después de la presentación del manuscrito.

El texto presentado para evaluación debe tener una extensión mínima de 50 páginas. El texto debe estar a espacio simple, Times New Roman y tamaño de fuente 12. Todo el texto debe seguir las normas ABNT.

No se deben incluir en el libro elementos pretextuales como dedicatoria y agradecimiento. Los elementos posttextuales como la biografía del autor de hasta 10 líneas y las referencias bibliográficas son obligatorios. Las imágenes y figuras deben presentarse dentro del cuerpo del texto.

El envío del texto debe realizarse en un solo archivo mediante un archivo de documento Word en línea. El autor/organizador debe enviar el manuscrito directamente a través del sistema editorial IOLE: http://ioles.com.br/editora

Copyright © Editora IOLE
2022

# CONTATO

**EDITORA IOLE**

Caixa Postal 253. Praça do Centro Cívico

Boa Vista, RR - Brasil

CEP: 69.301-970

@ http://ioles.com.br/editora

+ 55 (95) 981235533

eloisenhoras@gmail.com




Copyright © Editora IOLE
2022