



CADENAS GLOBALES DE VALOR Y POLÍTICAS DE DESARROLLO

Author(s): CARLO PIETROBELLI and CORNELIA STARITZ

Source: *Desarrollo Económico*, ENERO-ABRIL 2017, Vol. 56, No. 220 (ENERO-ABRIL 2017), pp. 371-391

Published by: Instituto de Desarrollo Económico Y Social

Stable URL: <https://www.jstor.org/stable/44736001>

JSTOR is a not-for-profit service that helps scholars, researchers, and students discover, use, and build upon a wide range of content in a trusted digital archive. We use information technology and tools to increase productivity and facilitate new forms of scholarship. For more information about JSTOR, please contact support@jstor.org.

Your use of the JSTOR archive indicates your acceptance of the Terms & Conditions of Use, available at <https://about.jstor.org/terms>



Instituto de Desarrollo Económico Y Social is collaborating with JSTOR to digitize, preserve and extend access to *Desarrollo Económico*

JSTOR



CADENAS GLOBALES DE VALOR Y POLÍTICAS DE DESARROLLO*

CARLO PIETROBELLI** Y CORNELIA STARITZ***

Introducción

Las organizaciones internacionales y los organismos donantes nacionales utilizan cada vez más las intervenciones en las cadenas globales de valor (CGV) en el contexto de estrategias de desarrollo del sector privado. Estas políticas y programas se centran en mejorar las condiciones de acceso al mercado, apoyar los procesos de modernización de las empresas de países en desarrollo en las CGV con el objetivo más amplio de promover el desarrollo basado en el mercado y, a menudo, orientado a la exportación del sector privado. Sin embargo, a pesar de esta práctica en aumento de las políticas y programas de cadenas de valor, parece que hay poca claridad acerca de qué son esos programas y qué deberían ser. ¿Qué objetivos deberían perseguir y qué características deberían tener para diferenciarse de los enfoques más tradicionales? De hecho, los programas implementados difieren en varias cuestiones, sobre todo en lo que respecta a: i) sus principales objetivos y su foco explícito; ii) el alcance de las intervenciones y los niveles abordados; y iii) los patrones de compromiso y los sectores y actores en los cuales se centran.

En este trabajo se argumenta que es necesario comprender de manera profunda las CGV, lo que las impulsa y sus estructuras de gobernanza para que las intervenciones en cadenas de valor sean efectivas. El surgimiento de las cadenas de valor está cambiando drásticamente la organización de la producción en los niveles mundial, regional y local, y los enfoques de cadenas de valor pueden servir como base para diseñar políticas y programas efectivos a fin de fomentar el desarrollo empresarial, el aprendizaje y la innovación. Sin embargo, las intervenciones actuales de gobiernos y donantes en cadenas de valor abarcan con demasiada frecuencia tal variedad de enfoques que corren el riesgo de perder el foco y transformar las intervenciones en cadenas de valor en una “etiqueta” vacía.

* Los autores agradecen al BID el financiamiento de la investigación para este estudio (RG-T1861) y los comentarios de Gary Gereffi, Tim Sturgeon, Karina Fernández-Stark y María Agustina Calatayud. Una versión preliminar del estudio se presentó en la conferencia de UNAM y Colegio de la Frontera Norte, Ciudad de México, 22 de octubre de 2015. Las opiniones e interpretaciones en el presente trabajo corresponden estrictamente a los autores y no deben atribuirse al Banco Interamericano de Desarrollo, sus directores ejecutivos ni a los países miembros. Se aplican otras exenciones de responsabilidad.

** Universidad Roma Tre y UNU-MERIT.

*** Fundación para el desarrollo de la investigación de Austria (ÖFSE).

Dentro de este marco, este trabajo ofrece un análisis de las intervenciones en cadenas de valor y analiza su lógica y justificación política subyacentes. Asimismo, se desarrolla una tipología de intervenciones en cadenas de valor llevadas a cabo por organizaciones y donantes internacionales, y se estudia en profundidad el caso de una organización multilateral con evidencia original. Sobre la base de esta evaluación, se identifican temas clave y recomendaciones para desarrollar programas de cadenas de valor.

¿Por qué las cadenas de valor requieren políticas públicas?

La economía mundial ha cambiado significativamente en las tres últimas décadas en el contexto de la globalización, que está teniendo un efecto en la organización de la producción en los niveles mundial, regional y local. Una parte cada vez mayor del comercio mundial, el PIB y el empleo se estructuran en torno a cadenas de valor fragmentadas y geográficamente dispersas, donde las corporaciones transnacionales dividen los procesos de producción en diferentes partes y los ubican en una escala mundial¹. Las actividades que componen una cadena de valor pueden tener una base local, pero a menudo se llevan a cabo en redes entre empresas en una escala mundial o regional (Gereffi *et al.*, 2001; Gereffi y Kaplinsky, 2001).

Estos cambios en la organización de la producción mundial suponen tanto oportunidades como amenazas a las empresas, los productores y los trabajadores de los países en desarrollo. La participación en CGV puede facilitar el acceso a mercados externos y diversificados, economías de escala y alcance, aprendizaje tecnológico y transferencia de conocimientos, y acceso a importaciones. Sin embargo, la integración en las CGV también puede atrapar a empresas y países en actividades con poco valor agregado que dependen de ventajas competitivas estáticas. Y lo que es más importante, existen asimetrías significativas entre diferentes países en desarrollo y dentro de los mismos en lo que respecta a la capacidad de las empresas y los Estados de aprovechar las oportunidades. Las políticas públicas pueden desempeñar un papel estratégico a este respecto.

El debate sobre políticas públicas en el contexto de las CGV es parte del debate más amplio sobre el papel del Estado y del mercado en el proceso de desarrollo. El debate se ha centrado tradicionalmente en la existencia de las fallas del mercado –tales como las economías de escala, la competencia imperfecta y el poder de mercado, la incertidumbre, las externalidades y los derrames (*spillovers*) del conocimiento– para justificar la necesidad de políticas públicas. Este es particularmente el caso de los países en desarrollo (aunque no solo en ellos) donde los mercados son muy imperfectos, subdesarrollados o inexistentes, y en los que la incertidumbre es generalizada (Pietrobelli, 2007). Las fallas de coordinación representan una justificación más para las políticas públicas. El desempeño de las empresas individuales depende de forma crucial del comportamiento de otros actores (por ejemplo, decisiones de producción e inversión en las fases iniciales y finales, provisión de infraestructura y bienes públicos), pero a los mercados con frecuencia les faltan los medios para inducir un comportamiento coherente, lo que lleva a una asignación de recursos subóptima (Rodrik, 2004 y 2007).

¹ Las cadenas de valor han atraído últimamente el interés de economistas como Antras (2012) y Baldwin (2012).

Estas cuestiones son particularmente problemáticas en el área de la tecnología, la innovación y el aprendizaje, las cuales se ubican en el centro del proceso de desarrollo y son un determinante clave de las intervenciones en las cadenas de valor.

Estas fallas en el mercado y la coordinación son particularmente relevantes en el contexto de las CGV. En primer lugar, el acceso a los mercados tiene cada vez menos lugar en relaciones de mercado entre partes independientes, sino que requiere entrar en redes y construir relaciones con empresas líderes, proveedores mundiales o sus intermediarios. Para las empresas individuales en países en desarrollo, tener acceso a empresas líderes y sus redes es un desafío crucial que requiere estar consciente de la situación e inversiones específicas. Una vez que una empresa de un país se ha ganado la reputación y un contrato de una empresa líder, es más fácil que otras empresas la sigan. Esto representa una externalidad y justifica el apoyo para generar y distribuir información sobre mercados, normas y requisitos de las empresas líderes. Dicho apoyo puede ayudar a las actividades de marketing y creación de contactos del país, y a las negociaciones con empresas líderes.

En segundo lugar, la entrada y la mejora en las cadenas de valor a menudo requieren de inversiones y actividades de diferentes actores a lo largo de las cadenas de valor². Son esenciales los vínculos y la coordinación con instalaciones complementarias de manufactura y servicios, y el apoyo privado y público de, por ejemplo, proveedores de capacitación técnica y educación. En particular, las actividades más complejas y que requieren un conocimiento profundo tienden a generar más transferencias de conocimientos. Pero innovar hacia estas actividades y el aprendizaje de mayor valor agregado supone costos, riesgos e incertidumbre. Con esas externalidades, tanto las empresas líderes como los proveedores podrían involucrarse en actividades innovadoras en menor medida de lo que sería socialmente deseable. En principio, las empresas líderes podrían desempeñar un papel de coordinación crucial en las CGV, pero estas empresas solo apoyarán los procesos de modernización de las empresas locales si hacerlo ayuda a su interés estratégico, no supone una amenaza para sus principales competencias y el costo de cambiar a otros proveedores no es excesivo (es decir, que las externalidades sean limitadas). El alto riesgo y la incertidumbre relacionados con la innovación y las externalidades potenciales justifican las políticas públicas de apoyo a los esfuerzos de modernización por parte de los proveedores, en particular al brindar información, apoyo en las negociaciones y acceso a fondos y habilidades.

En tercer lugar, la distribución de rentas en las CGV se ve afectada por fallas sustanciales en el mercado y barreras de entrada a segmentos específicos (por ejemplo, creación de marca y concepción de productos). Las empresas líderes que gobiernan la distribución de actividades específicas las tercerizan donde hay, o donde pueden crear, competencia entre empresas, dificultando la captación de rentas, y mantienen las actividades para las cuales las barreras de entrada son altas y las rentas prevalecen. Estas barreras de entrada pueden surgir de elevados requisitos tecnológicos, organizativos y de habilidades, pero también del poder y de la capacidad de crear esas estructuras de mercado asimétricas. Si las estructuras de mercado fueran menos asimétricas y los mercados trabajaran más eficazmente en esos segmentos específicos de rentas altas, las cadenas de valor trabajarían con más eficiencia, los recursos se asignarían mejor y no se generarían grandes rentas.

² Casaburi *et al.* (2014) debaten la cuestión de las políticas públicas para mejorar la coordinación en detalle.

En cuarto lugar, además del argumento de fallas del mercado y eficiencia relacionado con las estructuras de mercado asimétricas en las CGV, también está el argumento de la equidad. Las cadenas de valor incluyen estructuras de poder muy desiguales que influyen en las posibilidades de entrada y modernización y la distribución de recursos, información, costos, riesgos y recompensas. Las políticas públicas pueden desempeñar un papel en el equilibrio de esas relaciones de poder e inequidades. En particular, sería crucial influir en el comportamiento de las empresas líderes, en términos de informar más abiertamente sobre sus políticas de inversiones, recursos y subcontratación; proveer pedidos más seguros y contratos con más duración que a su vez indujeran a las empresas locales a invertir en las mejoras necesarias; e involucrarse en programas de desarrollo de proveedores y transferencia de conocimiento.

No obstante, la existencia de fallas de mercado y coordinación no establece por sí misma una necesidad para intervenir. Las intervenciones tienen sus propios costos y riesgos y se debe evaluar si sus beneficios superan los costos. Las instituciones necesarias para hacer que los mercados trabajen eficazmente son a menudo débiles en los países en desarrollo (Lall, 2005), pero los gobiernos y las instituciones públicas pueden aprender y mejorar su capacidad de diseñar e implementar políticas efectivas (Chang, 2012; Morris, 2010). En este proceso de aprendizaje y desarrollo de capacidades es muy importante la colaboración público-privada, ya que las políticas efectivas requieren asociaciones y un proceso de aprendizaje institucionalizado entre el gobierno y el sector privado (Rodrik, 2007; Morris, 2010; Kaplinsky y Morris, 2008).

¿En qué medida los enfoques de las cadenas de valor son mejores que los enfoques tradicionales de desarrollo del sector privado?

El análisis de CGV provee una visión holística de las industrias globales y explora cómo los vínculos entre la producción, la distribución y el consumo de productos están interconectados mundialmente en cadenas de valor. Y lo que es más importante, evalúa cómo las empresas y los productores de países en desarrollo pueden entrar y modernizarse mientras participan en esas cadenas (Gereffi, 1999; Kaplinsky y Morris, 2001; Kaplinsky, 2005; Pietrobelli y Rabellotti, 2007; Sturgeon, 2002), y de forma más general cómo las CGV afectan las perspectivas de desarrollo de empresas, regiones y países (Coe y Hess, 2007). El concepto de mejora, innovación y modernización³ se ha desarrollado hasta convertirse en una piedra angular de la investigación sobre las CGV. La modernización a menudo se utiliza en un sentido amplio como un proceso para mejorar las posiciones de países, regiones o empresas en la jerarquía internacional de actividades de valor agregado (Bair y Gereffi, 2003). Humphrey y Schmitz (2001 y 2002) propusieron una clasificación de modernización influyente, que incluye la modernización de procesos, productos, funcional, y de cadena, que ha sido ampliada por varios autores (por ejemplo, Gereffi y Sturgeon, 2013). Aunque la producción y la eficiencia productiva son a menudo una condición necesaria para participar en cadenas de valor, las nociones críticas son también la modernización o "escalamiento funcional", lo que implica el reposicionamiento en las cadenas y la

³ La literatura anglosajona utiliza a menudo el concepto de *upgrading*, que no siempre encuentra una traducción exacta y en este trabajo se traduce como escalamiento, mejora, actualización, innovación y modernización orientada a aumentar el valor agregado (Pietrobelli y Rabellotti, 2007).

entrada en actividades de mayor valor agregado; el “escalamiento de cadenas”, lo que implica fortalecer vínculos hacia atrás y hacia adelante; y el “escalamiento de canales”, lo que implica diversificación o movimiento hacia nuevos mercados (Frederick y Staritz, 2011). Esto pone el foco en segmentos específicos de cadenas de valor que ofrecen más valor agregado y rentas, en vez de enfocarse simplemente en la mejora de la eficiencia (Giuliani *et al.*, 2005). La entrada en cadenas de valor es también una dimensión relevante para las intervenciones en las cadenas de valor que apoyan la entrada de Pequeñas y Medianas Empresas (PyME) en cadenas locales, regionales o globales (Fernández-Stark *et al.*, 2012)⁴.

En años recientes, el enfoque de CGV, en particular la investigación sobre la modernización y escalamiento, ha recibido una atención considerable de parte de los gobiernos de países en desarrollo, de las organizaciones internacionales y regionales y de los donantes (Humphrey y Navas-Aleman, 2010). Si bien esta perspectiva está estrechamente relacionada con las estrategias de desarrollo del sector privado (Stamm y von Drachenfels, 2011), también difiere de otros enfoques de desarrollo del sector privado más tradicionales de las siguientes maneras importantes (Riisgaard *et al.*, 2010)⁵.

Marco multiescalar basado en sectores: En contraste con los enfoques convencionales de las ciencias sociales que se centran principalmente en empresas individuales y/o naciones estado como unidad de análisis, el enfoque de CGV se basa en un marco multiescalar, ya que los vínculos comerciales van más allá de los Estados y la producción está integrada en cadenas transnacionales. Con su foco en sectores y relaciones entre empresas, el enfoque de CGV puede integrar lo global con el nivel local y el nivel de empresa con los niveles meso y macro.

La competitividad va más allá de la empresa individual: La competitividad no está solamente determinada por las acciones y el desempeño de empresas individuales, sino también por sus interacciones con otras empresas, proveedores, compradores y proveedores de servicios. Por lo tanto, se requieren un entendimiento sistémico y una visión más allá de las empresas individuales (Humphrey y Navas-Aleman, 2010; Kaplinsky y Readman, 2001; Kaplinsky y Morris, 2001, Casaburi *et al.*, 2014).

El importante papel de las empresas líderes y las estructuras de gobernanza: El enfoque de CGV reconoce que el comercio está en gran medida estructurado y gobernado por empresas líderes, que controlan los recursos y disfrutan de poder de mercado. Estas empresas estructuran y gobiernan la creación de valor mediante estándares de productos, de costo, requisitos de rendimiento y normas que pueden limitar la entrada y la modernización de las empresas. Entender las estrategias y los requisitos de las empresas líderes y de las asimetrías de poder resultantes es esencial para determinar cómo se crean las barreras de entrada y cómo se distribuyen los riesgos y los beneficios en las cadenas.

Foco en la innovación: La teoría de comercio convencional ve los patrones comerciales determinados por ventajas comparativas y las diferencias subyacentes en la

⁴ La literatura especializada sobre las CGV enfatiza que los procesos de modernización se determinan por el tipo de cadena de valor en la cual se insertan las empresas de los países en desarrollo, y en particular por la estructura de gobernanza de las cadenas. Ver por ejemplo Gereffi (1999), Gereffi *et al.* (2001), Gereffi *et al.* (2005), Kaplinsky y Morris (2001) y Pietrobelli y Rabellotti (2007).

⁵ La importancia cada vez mayor del enfoque de las CGV en la formulación de políticas y programas está estrechamente relacionada con el cambio de principios de la década de 1990 en reconocer el importante papel del sector privado para impulsar el desarrollo económico, generar empleo y reducir la pobreza.

dotación de factores en los países. Por el contrario, el enfoque de CGV muestra cómo las empresas líderes coordinan y dan forma al comercio de manera estratégica (Altenburg, 2007). Además, al ir más allá del foco tradicional en la producción, el concepto de innovación revela cómo puede crearse valor a través de una variedad de actividades no manufactureras (por ejemplo, diseño, logística y distribución) y factores tales como la variabilidad, la confiabilidad, el grado de respuesta, la flexibilidad y la adaptabilidad.

Identificación de cuellos de botella y puntos de apalancamiento: El enfoque del nivel meso de las CGV es un punto de partida útil para las intervenciones políticas porque las industrias, e incluso los segmentos de las CGV, son bastante diferentes en términos de competencia, requisitos y normas. El enfoque de CGV puede ayudar a definir qué es necesario hacer para que el desarrollo empresarial sea más efectivo, mediante la identificación de las limitaciones y oportunidades para diferentes actores y cuellos de botella. Además, pueden identificarse agentes de cambio y puntos de apalancamiento en las cadenas de valor para focalizar mejor las intervenciones.

Tipología de las intervenciones en las cadenas de valor

Desde finales de los años 90, las intervenciones en las cadenas de valor han aumentado su importancia en los programas y políticas de gobiernos locales y nacionales, organizaciones no gubernamentales (ONG), organizaciones internacionales y regionales (incluidas ONUDI, OIT, ITC, FAO, UNCTAD, BID y Banco Mundial), y organismos nacionales para la cooperación al desarrollo (incluidos USAID, GIZ y DANIDA). Estas organizaciones promueven el desarrollo del sector privado basado en el mercado y, a menudo, orientado a las exportaciones, y abordan un amplio rango de cuestiones sociales y medioambientales relacionadas con el desarrollo (Stamm y von Drachenfels, 2011; Henriksen *et al.*, 2010)⁶.

Una primera clasificación de las intervenciones diferencia entre aquellas que tienen como objetivo el *acceso a las CGV y su integración en ellas*, y aquellas que tienen como objetivo *la captura de valor* dentro de las CGV. El primer tipo de intervenciones es particularmente importante en países y regiones menos desarrollados que no están integrados todavía en las CGV. Estas intervenciones se centran en atraer inversiones, empresas líderes, proveedores mundiales e intermediarios (por ejemplo, al crear un entorno favorable para los negocios, reducir las barreras a la inversión y atraer inversión extranjera directa), facilitar el funcionamiento de las CGV (por ejemplo, al reducir las barreras al comercio y mejorar la logística y otras infraestructuras físicas o sociales) y mejorar la capacidad de suministro de las empresas locales para interactuar con las CGV (por ejemplo, al desarrollar habilidades y vínculos comerciales). El segundo tipo de intervenciones (orientadas a la captura de valor) es particularmente relevante para países más desarrollados que ya están integrados en las CGV, pero que buscan acercar mayores beneficios económicos. En estas intervenciones, la capacidad de

⁶ Algunos organismos no han desarrollado un enfoque de cadenas de valor explícito, pero las CGV desempeñan un importante papel en programas más amplios como Lograr que los Mercados Funcionen para los Pobres del Departamento para el Desarrollo Internacional del Reino Unido (DFID, por sus siglas en inglés), conocido como M4P. El M4P enfatiza el desarrollo de capacidades y habilidades entre los productores pobres en los países en desarrollo para que pueden reaccionar a las condiciones del mercado y las oportunidades.

desarrollar mejores capacidades tecnológicas y de atraer innovación es especialmente importante (Lall, 1992; Morrison *et al.*, 2008).

Los programas de cadenas de valor incluyen una variedad de posibles niveles de intervenciones. Los programas pueden abarcar intervenciones a nivel de empresa y vínculos con otras empresas de las cadenas de valor, incluidos proveedores, proveedores de servicios, intermediarios, empresas líderes o *clusters*. Las intervenciones que desarrollan instituciones de apoyo del sector público y privado (por ejemplo, asociaciones empresariales, centros técnicos, proveedores de servicios de desarrollo empresarial, instituciones de calidad y SMTQ –normas, metrología, pruebas y calidad–, institutos de capacitación y universidades, y sindicatos) desempeñan también un papel importante al permitir y sostener los procesos de escalamiento a nivel de empresa. Las iniciativas de actores en los niveles de empresa y de instituciones también dependen del marco político nacional, el entorno empresarial y el contexto político macro-regional o global.

Las intervenciones en las cadenas de valor pueden también clasificarse de acuerdo con las metas que persiguen (Humphrey y Navas-Aleman, 2010):

i. *Para fortalecer el eslabón más débil*: para solucionar un posible cuello de botella en la cadena (por ejemplo, mejorar las aptitudes y habilidades de los proveedores de insumos locales).

ii. *Para fortalecer los vínculos entre empresas*: para hacer más productiva la cadena (por ejemplo, al mejorar los flujos de conocimiento y recursos entre las empresas locales y las empresas líderes, o entre los proveedores de insumos y de maquinarias, y establecer instituciones que gestionen y reduzcan los riesgos).

iii. *Para crear eslabones nuevos o alternativos* en la cadena con el fin de vincular a las empresas locales con las CGV o con nuevas empresas líderes y mercados finales.

Algunas intervenciones pueden también centrarse explícitamente en los líderes de las cadenas, en particular empresas líderes pero también proveedores mundiales del primer nivel (i.e. *first tier*) (es decir, *trabajando con el eslabón más fuerte*, Stamm y von Drachenfels, 2011).

Las principales dimensiones para clasificar las intervenciones en las cadenas de valor se presentan en el cuadro 1⁷.

1. *Beneficiarios*: El proyecto de CGV con frecuencia tiene diferentes beneficiarios, como por ejemplo el país, el sector o el producto, o el objetivo geográfico y social.

2. *Mediadores y patrocinadores*: Las intervenciones pueden tener como mediadores a diferentes actores, sobre todo el gobierno, el sector privado, las organizaciones de la sociedad civil (OSC) y ONG, y los donantes. Debe diferenciarse a los mediadores de los financiadores; es posible que los dos se superpongan, pero a menudo son actores diferentes.

3. *Los patrones de compromiso* incluyen diferentes categorías de proyectos: empresas líderes, enlaces de cadenas de valor y proyectos de asociaciones público-privadas (Humphrey y Navas-Aleman, 2010). Los *proyectos de empresas líderes* se centran en empresas grandes y en el desarrollo de sus cadenas, y tienen como objetivo incorporar a las PyME y alentar la transferencia de conocimientos y recursos a los

⁷ Esto se debate en profundidad en Pietrobelli y Staritz (2013), y se basa en guías y tipologías anteriores (por ejemplo, GIZ, 2008; Humphrey y Navas-Aleman, 2010) y en evaluaciones de intervenciones de donantes en las cadenas de valor, y la observación de experiencias sobre el terreno.

proveedores locales. Los proyectos de empresas líderes a menudo toman la forma de establecimiento de vínculos comerciales, desarrollo de proveedores, programas de producción por contratación y proyectos de transferencia de tecnología. Las empresas líderes con frecuencia son socios clave en la implementación; y la asistencia de los donantes se canaliza a veces a través de estas. Los *proyectos de enlace de las cadenas de valor* se centran en los eslabones faltantes, débiles o ineficientes entre diferentes actores en las cadenas de valor. En estos proyectos, las empresas o productores locales reciben asistencia directa para acceder a los mercados, desarrollar sus enlaces y mejorar sus actividades sin ninguna coordinación con empresas líderes específicas. El foco aquí está con frecuencia en las micro y pequeñas empresas. Las dos categorías previas pueden completarse mediante proyectos de *asociaciones público-privadas (APP)* que ayudan a proveedores de servicios y otras instituciones de apoyo que influyen en cuán bien operan las cadenas de valor, y que aseguran oportunidades de entrada y de mejora⁸.

4. *Campos de acción*: Las intervenciones también pueden clasificarse respecto de los campos de acción donde estas se centran. Según el manual *Value Link* de GIZ, pueden identificarse tres campos de acción principales: vínculos comerciales, servicios y entorno empresarial. Estos tres campos principales incluyen varios subcampos o actividades específicas (GIZ, 2008:2): los vínculos comerciales abarcan el fortalecimiento de vínculos y asociaciones empresariales privados y la participación en APP; los servicios incluyen el fortalecimiento de los servicios y el financiamiento en las cadenas de valor; y el entorno empresarial comprende la inclusión de normas sociales, ecológicas y de calidad de producto, la mejora del entorno empresarial de las cadenas, y el monitoreo y la gestión del impacto.

5. *Objetivos relacionados con el escalamiento (upgrading)*: Los objetivos cumplen las diferentes dimensiones de escalamiento, en particular: i) eficiencia de procesos/costo (es decir, mejorar la tecnología, la gestión y los procesos organizacionales); ii) producto/calidad (es decir, desarrollar productos más sofisticados y de mejor calidad y diversificar los productos); iii) funcional/nuevas actividades (es decir, aumentar las funciones desempeñadas por las empresas, cambiándolas por actividades de mayor valor y que requieren más habilidades); iv) canal/mercados finales nuevos (es decir, diversificar los mercados y compradores finales); y v) mejora de la cadena (es decir, establecer vínculos hacia atrás y hacia adelante). A veces, también se agrega la entrada (es decir, introducir nuevos actores que no participaban antes en cadenas de valor locales, regionales o globales) como una dimensión de escalamiento adicional.

Un elemento adicional a considerar al clasificar las intervenciones en CGV es si, más allá del objetivo tradicional de mejorar el desempeño empresarial, se incluyen metas de desarrollo más amplias, como por ejemplo, la reducción de la pobreza, pero también objetivos sociales y medioambientales, como la calidad del empleo y el trabajo digno, igualdad de géneros y sostenibilidad medioambiental⁹.

⁸ Bajo una perspectiva diferente, estos tres enfoques podrían también describirse como de arriba a abajo (proyectos de empresas líderes), de abajo a arriba (proyectos de vínculos en la cadena de valor) y enfoques horizontales (proveedores de servicios y otras instituciones de apoyo público-privadas).

⁹ Algunas intervenciones intentan llegar a los pobres a través de objetivos sectoriales (sectores objetivo en los que es posible que los pobres estén comprometidos), geográficos (áreas objetivo en las que viven los pobres) o socioeconómicos (al trabajar con grupos específicos de pobres y personas vulnerables) (Henriksen *et al.*, 2010).

CUADRO 1
Dimensiones para una tipología de cadenas de valor

1. Beneficiarios				
Sector/producto	Geográfico	Social	Alcance (local/global)	
2. Mediadores y patrocinadores				
Actores gubernamentales	Sector privado	organizaciones sociedad civil / no gubernamentales	Donantes	
3. Patrones de compromiso				
Líder de la cadena/ empresa líder (de arriba a abajo)	Enlaces de la cadena de valor (de abajo a arriba)	Asociaciones público-privadas (APP; horizontal)		
4. Campos de acción (y subcampos)				
Vínculos comerciales	Servicios	Entorno empresarial		
5. Objetivos relacionados al escalamiento				
Cadenas: vínculos hacia atrás y hacia adelante	eficiencia de procesos/costo	Producto/calidad	Funcional/ nuevas actividades	Canal/ nuevos mercados finales

Fuente: Análisis de los autores.

Proyectos de las cadenas de valor de los donantes: un resumen explicativo

Recientemente se han llevado a cabo varios análisis de los programas de cadenas de valor¹⁰. Todos ellos concluyen que, aunque hay un amplio rango de actividades implementadas bajo la etiqueta de cadena de valor, las intervenciones a menudo se centran solamente en parte de los problemas y de las limitaciones, sin un enfoque holístico coherente (Fernández-Stark *et al.*, 2012)¹¹. Además, estos estudios también sugieren que las intervenciones a menudo carecen de coordinación dentro de una misma organización y con otros donantes y organizaciones¹².

¹⁰ Ver por ejemplo Stamm y von Drachenfels (2011), Humphrey y Navas-Aleman (2010), Henriksen *et al.* (2010), Mitchell y Coles (2011) y Fernández-Stark *et al.* (2012).

¹¹ A este respecto, Fernández-Stark *et al.* (2012) propone un modelo de cuatro pilares que se centra en las condiciones previas necesarias para acabar con las barreras a la participación en cadenas de valor. Los pilares son Acceso al Mercado (vínculos, preferencias, certificaciones y normas); Acceso a Capacitación (técnica, empresarial, educación financiera y habilidades sociales); Acceso a Financiamiento (infraestructura, equipamiento, certificaciones y normas); y Colaboración y Coordinación, Horizontal (entre productores) y Vertical (entre actores de la cadena de valor).

¹² Hay dos foros principales para coordinar las actividades de los donantes en las cadenas de valor: el Comité de Donantes para el Desarrollo Empresarial (CDDE) y el grupo para el desarrollo de cadenas de valor de las Naciones Unidas (grupo UN-VCD, por sus siglas en inglés). EL CDDE tiene más de 20 organismos miembros, incluidos organismos bilaterales de donantes y organizaciones internacionales como la FAO, FIDA, OIT, OCDE, PNUD, ONUDI y el Banco Mundial. Tiene una base de datos interorganismo sobre el desarrollo de las cadenas de valor, vínculos y mercados de servicios. El grupo UN-VCD trabaja para aumentar la coherencia del trabajo de las Naciones Unidas en el desarrollo de las cadenas de valor e involucra a diez organismos de las Naciones Unidas: FAO, FIDA, OIT, CCI, FNUDC, UNCTAD, CEPE, PNUD, ONUDI y PMA. El Grupo tiene como objetivo mejorar la efectividad y el reconocimiento del sistema de las Naciones Unidas como socio creíble en el desarrollo de las cadenas de valor; y el aprendizaje, la coordinación y la colaboración entre las agencias de las Naciones Unidas (Stamm y von Drachenfels, 2011).

La experiencia del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) se ha examinado en mayor detalle y representa un ejemplo interesante de una tendencia más general¹³. Varias unidades y departamentos del BID han desarrollado proyectos inspirados en las CGV. Algunos están explícitamente etiquetados como intervenciones en las cadenas de valor, mientras que otros no, aun cuando comparten objetivos y enfoques similares. Las intervenciones en las cadenas de valor no están planificadas o coordinadas de forma central, sino que han surgido de una mezcla de demandas del cliente, estrategias de las unidades y departamentos y las preferencias de los donantes.

Para tener una visión general de los programas del BID relacionados con las CGV, se buscó en las bases de datos del Banco y se identificaron 132 intervenciones clasificadas como intervenciones en las cadenas de valor en un sentido amplio, desde el año 2000. El financiamiento total del BID para estas intervenciones sumó US\$813 millones, alrededor del 75% del valor total de los proyectos (ver más detalles en Pietrobelli y Staritz, 2013). A partir del análisis de una muestra de proyectos, se llegó a las siguientes conclusiones. En primer lugar, se está implementando una amplia gama de proyectos que difieren en su alcance y presupuestos; algunos se centran en unas pocas intervenciones específicas, mientras que otros abarcan un gran rango de limitaciones. En segundo lugar, la descripción de la mayor parte de los proyectos estudiados carece de una discusión de los principales conceptos y de selección de las cadenas de valor. Por ejemplo, en general no se incluye en el resumen de los proyectos un análisis explícito sobre las empresas líderes, las estructuras de gobernanza, la distribución de las rentas y del valor agregado. En algunos proyectos la mejora se reduce al acceso a la cadena y la eficiencia de la producción, sin tomar en cuenta otras dimensiones del escalamiento. La consecuencia es que raras veces se identifica e implementa una estrategia de mejora explícita, lo que incluye la identificación de limitaciones, oportunidades y objetivos.

En tercer lugar, entre los proyectos estudiados, pueden identificarse a grandes rasgos tres tipos de proyectos (cuadro 2):

Tipo 1: Los proyectos de vinculación en cadenas de valor se centran en PyME y pequeños productores principalmente en agricultura o actividades de procesamiento agrario y tienen como meta apoyar su integración en cadenas de valor locales o globales. Dichos proyectos parecen ser especialmente relevantes para los países miembros del BID menos desarrollados y para las áreas rurales. Los proyectos generalmente enfatizan el incremento de la productividad y la eficiencia, y la mejora de los productos y la calidad para que puedan integrarse en las cadenas de valor. Algunos proyectos se centran explícitamente en vínculos horizontales, de manera que conectan a los productores con otras asociaciones empresariales para facilitar el escalamiento. Otros se enfocan en establecer o mejorar las instituciones privadas o públicas para apoyar a los productores en términos de capacitación o cumplimiento de estándares. A menudo no hay un énfasis específico en mercados y compradores finales (Fernández-Stark *et al.*, 2012). Dada la relevancia cuantitativa de estos tipos de proyectos, el desarrollo de un enfoque común sería útil.

¹³ Esta sección se ha desarrollado a través de una búsqueda detallada de palabras clave en los repositorios de proyectos del BID que parecerían seguir un enfoque de cadena de valor. La búsqueda no pudo ser sistemática y no consigue, por lo tanto, incluir todas las intervenciones en las cadenas de valor. Los resultados deben interpretarse como indicadores de una tendencia general, más que pruebas de hipótesis detalladas. Los autores agradecen a Chris Hooton por su apoyo en la investigación.

Tipo 2: Estos proyectos se centran en grandes empresas manufactureras y tienen como objetivo empresas líderes, la transferencia de tecnología, la innovación y la captura de mayor valor dentro de las cadenas de valor, y son probablemente más relevantes para los países de mayor ingreso. Solo uno de los proyectos de la muestra puede clasificarse en esta categoría, lo que muestra su escasa importancia.

Tipo 3: Estos proyectos apoyan la responsabilidad social corporativa (RSC) y la sostenibilidad medioambiental, junto con mejoras generales en la competitividad. El supuesto tras un proyecto típico es que un incremento en el conocimiento y el cumplimiento con la RSC deberían ayudar a las PyME a integrarse en las cadenas de valor que consideran la RSC importante para su éxito empresarial. El objetivo es sensibilizar a la comunidad empresarial sobre la importancia de la RSC utilizando promociones, seminarios, conferencias internacionales y estudios de caso.

Cuestiones clave y recomendaciones para las intervenciones en las cadenas de valor

Esta sección estudia las lecciones aprendidas a partir de la revisión de la literatura especializada sobre las CGV y las intervenciones en las cadenas de valor, y el análisis más detallado de las intervenciones en las cadenas de valor del BID. Mediante estas lecciones, es posible identificar cuestiones clave a considerar en los esfuerzos de las organizaciones para desarrollar un entendimiento común y un marco amplio para las intervenciones en las cadenas de valor, y aumentar la eficacia de estas intervenciones mediante la mejora de su diseño e implementación (cuadro 3).

Entendimiento común de los conceptos fundamentales de las cadenas de valor

Las intervenciones en las cadenas de valor abarcan una variedad de objetivos, enfoques y definiciones, y se superponen con otros enfoques de desarrollo del sector privado. Dada la popularidad de las intervenciones en las cadenas de valor, hay también una tendencia a etiquetar iniciativas genéricas de apoyo a empresas locales y sectores privados como "intervenciones en cadenas de valor". Esto crea confusión y tiene el riesgo de que estas intervenciones pierdan su foco y solo compartan una etiqueta sin un concepto real subyacente. Es crucial tener un entendimiento común de los principales conceptos de este enfoque y alguna normalización de las intervenciones en cadenas de valor. Actualmente, este entendimiento común parece faltar en la mayoría de los organismos donantes y gobiernos¹⁴. Con base en este entendimiento, pueden identificarse diferentes papeles, ventajas y competencias, y pueden mejorarse la coordinación y la cooperación entre organizaciones y dentro de las mismas.

Estrategia de escalamiento (upgrading) a medida y específica para el contexto

El foco en la mayoría de las intervenciones de cadenas de valor es la entrada y el escalamiento (*upgrading*), pero muchos proyectos todavía no ayudan a desarrollar una estrategia de escalamiento, lo que incluiría una evaluación de lo que impulsa las cadenas de valor, las estructuras de gobernanza, las limitaciones y las oportunidades, lo cual es un prerrequisito para las intervenciones en cadenas de valor. Necesita in-

¹⁴ Para excepciones recientes, véanse Cattaneo *et al.* (2013) para el Banco Mundial y Fernández-Stark *et al.* (2012) para FOMIN-BID.

CUADRO 2
Ejemplos de proyectos típicos del BID de cadenas de valor

	PyME en agricultura	Grandes empresas manufactureras	RSC y foco medioambiental
Beneficiarios	PYMEs y pequeños productores, agricultura y sectores relacionados, cadenas locales a globales	empresas medianas y grandes, sector manufacturero, foco en cadenas globales	PyMEs, cadenas locales a globales
Patrones de compromiso	principalmente proyectos de vinculación en cadenas de valor (un proyecto de empresa líder)	proyectos de vinculación en cadenas de valor (también adecuados para proyectos de empresa líder)	proyectos de vinculación en cadenas de valor (también adecuados para proyectos de empresa líder)
Campos de acción	principalmente servicios, vínculos comerciales	servicios, vínculos comerciales	entorno empresarial, mejora de las normas
Objetivos relacionados con la modernización	integración en la cadena de valor, mejoras en la productividad y calidad, modernización de procesos y productos	diversificación de los mercados, eficiencia de los procesos	diversificación de los mercados
Objetivos de la cadena de valor	fortalecimiento de vínculos débiles y establecimiento de nuevos	fortalecimiento de vínculos entre empresas	fortalecimiento de vínculos débiles y establecimiento de nuevos
Consideraciones más amplias	foco en vínculos horizontales, asociaciones empresariales e instituciones público-privadas	vínculos horizontales, sistemas de innovación	proveedores de servicios
Consideraciones de desarrollo	principalmente reducción de la pobreza	eco-eficiencia	RSC
Ejemplos	árboles frutales en Guatemala; leche en Ecuador; sésamo en Bolivia; frutas en Brasil; agricultura y turismo en República Dominicana	transferencia de tecnología y eco-eficiencia en Brasil	cadenas de valor sostenibles/RSC en Argentina

Fuente: Análisis de los autores y Pietrobelli y Staritz, 2013.

cluirse en esa estrategia un debate sobre las complejidades y contradicciones de los procesos de escalamiento. Este escalamiento se percibe a veces como un proceso mecánico y lineal. Pero los procesos de modernización son complejos, disputados y relativos (Morrison *et al.*, 2008). Un estudio detallado de los costos, riesgos y beneficios de los procesos de modernización –y de los efectos amplios sobre el desarrollo (Kaplinsky y Readman, 2001)– sugiere que quizá no siempre sea beneficioso “subir por la escalera de valor”. Construir y profundizar las capacidades en el mismo eslabón de la cadena de valor puede ser una estrategia más segura, o complementaria, para moverse hacia funciones y productos de mayor valor (Pietrobelli, 2007 y 2008). En resumen, no hay disponible una estrategia de modernización que sirva para todos los casos en industrias diferentes y para todas las circunstancias, y por lo tanto no hay una definición fácil de una política o programa para promover el escalamiento: las estrategias de escalamiento siempre deben ser a medida y específicas para el contexto, y deben tomar en cuenta las capacidades locales, las dinámicas de las cadenas de valor y los costos, riesgos y beneficios esperados.

***Papel ambivalente de las empresas líderes,
los proveedores mundiales y los intermediarios***

Las cuestiones importantes en las intervenciones en las cadenas de valor se relacionan con el acceso a los mercados y el cumplimiento de requisitos y normas específicos de las empresas líderes o de los proveedores mundiales. A este respecto, las intervenciones en las cadenas de valor a menudo intentan movilizar las ventajas del conocimiento tecnológico y organizativo y los recursos de las empresas líderes. En esos proyectos de cadenas de valor se supone con frecuencia que el interés de las empresas líderes puede alinearse fácilmente con los intereses de los proveedores y con los objetivos de desarrollo más amplios de los países en desarrollo. Sin embargo, estos supuestos no pueden darse por sentados (Neilson y Pritchard, 2011). También pueden prevalecer los conflictos de intereses entre empresas líderes y proveedores. "Ya sea que las empresas [líderes] busquen suprimir la transferencia de tecnología, externalizar los costos sociales o restringir la competencia, esto crea un conflicto de intereses con los gobiernos y otras partes interesadas locales. [...] Las empresas líderes a menudo intentan diversificar su base de suministros para debilitar el poder de negociación de los proveedores y poder apropiarse de una mayor cuota del valor agregado... restringir la formación de capital en empresas locales e [...] incluso llevar a las empresas locales a la bancarrota" (Altenburg, 2007:30). Las empresas líderes pueden poner más presión sobre el gobierno del país anfitrión o proveedor para que rebaje impuestos y los exima de ciertos requisitos (por ejemplo, participación nacional en el capital de la empresa, aportes al desarrollo de habilidades y contenido local), lo cual tiene el objetivo explícito de incrementar el valor agregado local y hacer que las empresas extranjeras se integren más localmente. Por lo tanto, las intervenciones en cadenas de valor necesitan encontrar un equilibrio adecuado entre apoyar los esfuerzos de las empresas líderes para la modernización de los proveedores locales y promover los intereses locales, que posiblemente no siempre coincidirán con los de las empresas líderes. Así, en las intervenciones en cadenas de valor, la motivación y los intereses de las empresas líderes tienen que identificarse claramente, sobre todo si las empresas líderes se utilizan como agentes de implementación.

Sólidos sistemas de innovación y aprendizaje locales

Tomar en cuenta de forma explícita el sistema de innovación local puede ser crucial para explotar el potencial de las CGV para la actualización, el aprendizaje y la innovación (Morrison *et al.*, 2008; Pietrobelli y Rabellotti, 2011). Dentro del sistema de innovación, el enfoque de cadena de valor en programas de desarrollo a menudo apoya la modernización de actores que no son empresas, como asociaciones empresariales, sindicatos, ONG, proveedores de servicios, organismos de capacitación e investigación, e instituciones regulatorias.

La integración entre la literatura especializada sobre las CGV y la literatura sobre sistemas de innovación así como entender sus implicaciones para la actualización y el escalamiento puede llevar a resultados útiles para la formulación de programas y políticas (Pietrobelli y Rabellotti, 2011 y 2012). Los mecanismos y las posibilidades de aprendizaje pueden variar ampliamente en las diversas formas de gobernanza en las CGV. Las empresas líderes pueden apoyar el aprendizaje y la innovación, y mejorar los sistemas de innovación locales, pero las dinámicas de las CGV pueden también bloquear los procesos de modernización, en particular cuando invaden sus competencias fundamentales. Puede ser que las actividades de modernización apoyada

por las empresas líderes estén más relacionadas con sus estrategias de apropiación de beneficios (por ejemplo, reducir los vínculos y acelerar el desarrollo de procesos o productos) que con las oportunidades de aprendizaje para las empresas y los productores locales (Pietrobelli, 2008). El foco en los sistemas locales de innovación también revela que los esfuerzos tecnológicos y las capacidades de absorción de las empresas locales y las políticas públicas activas en este sentido pueden, a su vez, incrementar el interés de las empresas líderes en apoyar los procesos de escalamiento, al ubicar y conseguir localmente actividades y productos de mayor valor (Pietrobelli y Rabelotti, 2011). Esto implica que obviamente no es cierto que entrar en las CGV (por sí mismo) llevará a una mayor innovación y un mejor desempeño industrial en países en desarrollo. Este proceso no es mecánico y tiene riesgos, y las empresas locales necesitan invertir en aprendizaje y desarrollo de capacidades. El desarrollo de las capacidades y de la fuerza laboral desempeña un papel especialmente importante en este proceso (Gereffi, Fernández-Stark y Psilos, 2011; Barrientos *et al.*, 2011).

Importancia de los clusters y las acciones colectivas

Aunque a menudo las cadenas de valor y los *clusters* se analizan de forma separada, son fenómenos que están claramente interrelacionados. Se ha demostrado que los procesos de modernización de las empresas locales en las CGV se ven con frecuencia mejorados a través de la participación en *clusters* locales, en particular para las empresas más pequeñas (Pietrobelli y Rabelotti, 2007). La perspectiva de los *clusters* enfatiza los vínculos dentro de las empresas y entre empresas, proveedores de servicios e instituciones como condiciones esenciales para la competitividad, como también la acción colectiva (Pietrobelli, 2007; Casaburi *et al.*, 2014; Maffioli *et al.*, 2016). Por ello, las empresas que son parte de redes y *clusters* pueden sobreponerse a los obstáculos que resultan del aislamiento a través de un complejo equilibrio entre competencia y cooperación. La colaboración horizontal puede facilitar la modernización de varias maneras. Puede incrementar el poder de negociación de las empresas locales, reducir los costos de transacción de los compradores al tratar con un gran número de empresas, proveer una plataforma para compartir información y hacer demostraciones de nuevos productos, procesos o tecnologías; y puede facilitar el acceso de las empresas a servicios de apoyo como capacitación, ampliación o financiamiento que resultarían esenciales para la actualización y la mejora dentro de las CGV. Al facilitar la compra al por mayor de insumos o permitir que se realicen pedidos grandes, los vínculos horizontales pueden ayudar a las pequeñas empresas a generar economías de escala e interactuar con compradores más grandes.

Participación y cooperación de actores interesados privados y públicos

La participación de actores privados y públicos interesados en el desarrollo, diseño e implementación de las intervenciones en las cadenas de valor es crucial. Las intervenciones en las cadenas de valor requieren, claramente, del compromiso de actores del sector privado, y su compromiso dependerá, en gran medida, de los incentivos económicos y de su propia capacidad (GIZ, 2008; Riisgaard *et al.*, 2010). A menudo falta esta participación y coordinación de diferentes actores, pese a que la creación y el fortalecimiento de instituciones públicas y privadas y sus formas de coordinación son especialmente importantes para el desarrollo industrial (Rodrik, 2007; Morris, 2010). En la mayoría de países en desarrollo estas instituciones existen pero a veces no son eficientes ni efectivas, y carecen de un mandato claro. El diálogo y

la colaboración público-privados son un requisito necesario para políticas efectivas, en particular aquellas que no pueden detallarse previamente y necesitan un proceso continuo y evaluaciones y experimentos prácticos (Kaplinsky y Morris, 2008; Rodrik, 2004). El enfoque de las CGV permite a los actores de la cadena coordinarse entre sí porque ayuda a que los responsables de las políticas públicas, las empresas y otros actores se involucren en la formulación e implementación de estrategias. Este proceso puede terminar siendo más importante que el desarrollo de las cadenas de valor y la estrategia de modernización en sí misma.

La explotación de la diversificación del mercado y el potencial de los mercados regionales y nacionales

Desde la década de 1990, y acelerado por la crisis económica mundial, la demanda se ha estancado en los países históricamente dominantes del norte y se ha movido hacia países emergentes con importantes implicaciones sobre la naturaleza de la demanda y, por lo tanto, sobre las posibilidades de entrada y modernización (Farooki y Kaplinsky, 2011).

Los sofisticados requisitos de demanda en los países de alto ingreso a menudo han aumentado las barreras de entrada, consolidando aún más las CGV. Varios países menos desarrollados y pequeñas empresas han sido incapaces de cumplir con estos estrictos requisitos que podrían encontrar oportunidades en mercados de ingreso más bajo. En lo que respecta a la modernización, por un lado, la menor importancia atribuida a las normas de procesos y productos en los mercados finales de los países en desarrollo puede dificultar las posibilidades de modernización. Por otro lado, la naturaleza menos sofisticada de la demanda podría ayudar a los proveedores a desarrollar actividades de alto rendimiento, como desarrollo y diseño de productos, marca y marketing que se realizan a la medida de las necesidades de los nuevos clientes, que las empresas de países en desarrollo conocen mejor, y donde los clientes tienden a preferir calidad "suficiente" a un precio razonable más que tecnología de punta (Staritz *et al.*, 2011). Por lo tanto, el cambio de mercados finales ofrece tanto oportunidades como desafíos a los proveedores de los países en desarrollo. Las políticas tendrán que hacer frente a esta realidad emergente y, por lo tanto, ampliarse para considerar el potencial que ofrecen los mercados emergentes, regionales y nacionales, además de los mercados tradicionales de países de alto ingreso. Las cadenas de valor locales y regionales requieren estrategias de modernización diferentes, donde las normas y los procesos sofisticados no son tan importantes o son diferentes.

Objetivos de desarrollo diferentes para los programas de cadenas de valor

Una parte cada vez más importante de las intervenciones de los donantes en las cadenas de valor enfatiza su potencial de reducir la pobreza al facilitar el acceso de los pobres a los mercados, y mejorar la distribución de los beneficios. Sin embargo, en qué medida la reducción de la pobreza y otros objetivos de desarrollo (por ejemplo, trabajo digno, igualdad de géneros y sostenibilidad medioambiental) están explícitamente integrados en las intervenciones en las cadenas de valor varía considerablemente (Henrikson *et al.*, 2010). Algunos enfoques se centran solamente en hacer que las cadenas de valor trabajen de manera más eficiente y se centran poco o nada en la pobreza aparte de los efectos automáticos en el crecimiento del ingreso (Humphrey y Navas-Aleman, 2010:22). A veces las intervenciones en las cadenas de valor se califican como "pro-pobres" sobre la base de los sectores, áreas geográficas

o tipo de beneficiarios (por ejemplo, micro o pequeñas o empresas y productores) en los cuales se enfocan. Algunas intervenciones se ocupan más específicamente de las barreras que impiden que la gente pobre o las mujeres pobres participen en las cadenas de valor o se beneficien de su participación en ellas (Riisgaard *et al.*, 2010). Un problema con este tipo de focalización es que la reducción de la pobreza puede requerir la diversificación en diferentes actividades (Humphrey y Navas-Aleman, 2010). Recientemente, el enfoque de las CGV se ha expandido para abordar las relaciones entre el crecimiento y el *upgrading* y *downgrading* económico y social (Barrientos *et al.*, 2011). Entender los diferentes impactos de la entrada y mejora en las CGV para diferentes grupos de empresas, productores y trabajadores es crucial para evaluar el impacto en el desarrollo de las intervenciones en cadenas de valor¹⁵.

CUADRO 3

Principios clave y necesarios para las intervenciones en las cadenas de valor

1. Un entendimiento común de los conceptos y enfoques fundamentales de cadenas de valor, que incluyen: estructuras de gobernanza, relaciones de poder que influyen en las presiones competitivas, barreras a la entrada y las distintas opciones para el escalamiento (*upgrading*).

2. El desarrollo de una estrategia de escalamiento a medida y específica para el contexto. Eso requiere una evaluación de las complejidades de los procesos de escalamiento y de sus costos, riesgos y beneficios.

3. La búsqueda de un papel útil para las empresas líderes y los proveedores globales, teniendo en cuenta su papel ambivalente en facilitar/obstaculizar el escalamiento, debido a sus intereses potencialmente divergentes de los intereses de los países.

4. Sistemas de innovación sólidos e inversiones para el aprendizaje local pueden permitir procesos de escalamiento en las CGV y atraer a CGV más dispuestas a apoyar el escalamiento y la integración local.

5. *Cluster de empresas* y acciones colectivas pueden facilitar la modernización dentro de las CGV a través de la eficiencia colectiva, la provisión de bienes club y públicos, y como práctica de implementación de programas.

6. Participación y cooperación de las partes públicas y privadas interesadas, orientadas a la creación de capacidades públicas para la formulación e implementación de políticas estratégicas.

7. Los mercados nacionales, regionales y emergentes, y la diversificación de mercado ofrecen un potencial nuevo e interesante para el escalamiento y requieren programas y políticas coherentes con las condiciones en dichos mercados.

8. Programas y políticas de cadenas de valor pueden integrar objetivos de desarrollo diferentes, incluyendo también la reducción de la pobreza, la sostenibilidad ambiental, etc.

Fuente: Análisis de los autores.

¹⁵ Para consultar otros análisis sobre la relación entre la mejora económica y social, véase la página web de la red Capturing the Gains Research Network www.capturingthegains.org.

Conclusiones

El enfoque de las CGV provee un marco analítico útil para analizar los procesos globales de producción, las estructuras de gobernanza y la distribución de actividades, beneficios y riesgos en la economía mundial. Se trata de un marco multiescalar que va más allá de los enfoques tradicionales que se centran en el Estado nación o en la empresa. Con este foco en sectores y relaciones entre empresas, el enfoque de CGV puede integrar lo global con lo local, y la empresa con el nivel meso y macro. Por lo tanto, las políticas y programas de CGV pueden ser instrumentos útiles para mejorar la posición y las oportunidades para las empresas y los productores de países en desarrollo en la producción a escala mundial y en el comercio internacional. En resumen, pueden destacarse tres puntos para diseñar e implementar eficazmente intervenciones en cadenas de valor.

En primer lugar, la integración en las CGV no debe ser vista como la “panacea” del desarrollo, sino como un espacio de oportunidades que pueden tener importantes efectos en el desarrollo (Phillips y Henderson, 2009: 60). Sin embargo, dichas oportunidades requieren políticas estratégicas en diferentes niveles. El papel de las empresas líderes, de los proveedores mundiales y de otros intermediarios en iniciar el aprendizaje y la modernización puede ser fundamental, pero también pueden bloquear los procesos de modernización y escalamiento. Deben evaluarse los beneficios y los obstáculos potenciales para cada caso.

En segundo lugar, una perspectiva más amplia de las intervenciones en cadenas de valor tiene que ir más allá del análisis estricto de la eficiencia en la producción basada en el costo y la infraestructura, y debe incluir conceptos críticos como gobernanza y estructuras de poder, rentas económicas, barreras a la entrada, como también las diferentes dimensiones de modernización y escalamiento y el marco institucional local e internacional.

En tercer lugar, los enfoques de CGV tienen el potencial de hacer más efectivas las intervenciones para el desarrollo del sector privado y el desarrollo empresarial. Sin embargo, las intervenciones en cadenas de valor llevadas a cabo hasta ahora por organizaciones internacionales y donantes, todavía abarcan una variedad excesiva de objetivos, enfoques, conceptos y definiciones, y corren el riesgo de perder foco y efectividad (Stamm y von Drachenfels, 2011). Por lo tanto, se necesita con urgencia una mejora en la definición de conceptos y enfoques, y su normalización y operacionalización.

BIBLIOGRAFÍA

- ALTENBURG, T. (2007). *Donor approaches to supporting pro-poor value chains*. Informe preparado para el Comité de Donantes para el Grupo de Trabajo sobre las Vinculaciones y las Cadenas de Valor.
- ANTRÁS P. y CHOR, D. (2012). "Organizing the Global value Chain". NBER Working Paper 18163, junio de 2012.
- BAIR, J. (2009). "Global commodity chains: genealogy and review", en J. Bair (Ed.) *Frontiers of Commodity Chain Research*. Palo Alto, California: Stanford University Press, pp. 1-34.
- BAIR, J., y GEREFFI, G. (2003). "Upgrading, uneven development, and jobs in the North American apparel industry". *Global Networks*, vol. 3, N° 2, pp. 143-69.
- BALDWIN, R. (2012). "Trade and industrialization after globalization's 2nd unbundling: how building and joining a supply chain are different and why it matters", en R. Feenstra y A. Taylor (Eds.), *Globalization in an Age of Crisis: Multilateral Economic Cooperation in the Twenty-First Century*. Washington, DC: Banco Mundial.
- BARRIENTOS, S., GEREFFI, G. y ROSSI, A. (2011). "Economic and social upgrading in global production networks: a new paradigm for a changing world", *International Labor Review*, vol. 150, N° 3-4, pp. 319-40.
- CASABURI, G., MAFFIOLI, A., PIETROBELLI, C. (2014). "More than the Sum of its Parts: Cluster-Based Policies", en G. Crespi, E. Fernández-Arias y E. Stein (Eds.), *Rethinking Productive Development: Sound Policies and Institutions for Economic Transformation*. London: Palgrave.
- CATTANEO, O., GEREFFI, G. y STARITZ, C. (2010). "Global value chains in a post-crisis world: resilience, consolidation, and shifting end markets", en O. Cattaneo, G. Gereffi, C. Staritz (Eds.), *Global Value Chains in a Postcrisis World. A Development Perspective*. Trade and Development Series. Washington, DC: Banco Mundial.
- CATTANEO, O., GEREFFI, G., MIROUDOT, S. y TAGLIONI, D. (2013). *Joining, upgrading and being competitive in global value chains – a strategic framework*. Documento de trabajo sobre investigaciones relativas a políticas 6406 del Banco Mundial. Washington, DC: Banco Mundial.
- CHANG, H. J. (2012). *Industrial policy: can Africa do it?* Trabajo presentado en la mesa redonda de AIE/ Banco Mundial sobre política industrial en Pretoria, Sudáfrica. Washington, DC: Banco Mundial.
- COE, N. M., DICKEN, P. y HESS, M. (2008). "Global production networks: realizing the potential", *Journal of Economic Geography*, vol. 8, N° 3, pp. 271-95.
- FAROOKI, M., y KAPLINSKY, R. (2011). *The impact of China on global commodity prices: the global reshaping of the resource sector*. Washington, DC: Banco Mundial.
- FERNÁNDEZ-STARK, K., BAMBER, P. y GEREFFI, G. (2012). *Inclusion of Small-And Medium-Sized Producers in High-Value Agro-Food Value Chains*. Washington, DC: Fondo Multilateral de Inversiones del BID.
- FREDERICK, S. y STARITZ, C. (2011). "Apparel industry developments after the MFA phase-out", en *Sewing Success? Employment and Wage Effects of the End of the Multi-fibre Arrangement (MFA)*. Volumen I. Washington, DC: Banco Mundial.
- GEREFFI, G. (1999). "International trade and industrial upgrading in the apparel commodity chain", *Journal of International Economics*, vol. 48, N° 1, pp. 37-70.
- GEREFFI, G., HUMPHREY, J., KAPLINSKY, R. y STURGEON, T. J. (2001). "Introduction: globalisation, value chains and development", *Boletín del IDS*, vol. 32, N° 3, pp. 1-8.
- GEREFFI, G. y KAPLINSKY, R. (2001). "The value of value chains: spreading the gains from globalisation", *Boletín del IDS*, vol. 32, N° 3, Edición especial.
- GEREFFI, G., HUMPHREY, J. y STURGEON, T. J. (2005). "The governance of global value chains", *Review of International Political Economy*, vol. 12, N° 1, pp. 78-104.
- GEREFFI, G., FERNÁNDEZ-STARK, K. y PSILOS, P. (2011). "Skills for upgrading: workforce development and global value chains in developing countries". CGGC, Duke University y RTI International. (Último acceso el 18 de diciembre de 2013). www.cggc.duke.edu/gvc/project.php?proj=168/
- GEREFFI, G. y STURGEON, T. (2013). "Global value chain-oriented industrial policy: the role of emerging economies", en D. K. Elms y P. Low (Eds.), *Global Value Chains in a Changing World*, Ginebra: Organización Mundial del Comercio, pp. 329-60.
- GIULIANI, E., PIETROBELLI, C. y RABELLOTTI, R. (2005). "Upgrading in global value chains: lessons from Latin American clusters", *World Development*, vol. 33, N° 4, pp. 549-73.
- GIZ (Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit) (2008). *ValueLinks Manual: The Methodology of Value Chain Promotion*. Primera edición. Eschborn: GIZ, División 45 Agricultura, Pesca y Alimentación; División 41 Desarrollo económico y empleo.

- HENRIKSEN, L. F., RIISGAARD, L., PONTE, S., HARTWICH, F. y KORMAVA, P. (2010). "Agro-food value chain interventions in Asia: a review and analysis of case studies". Documento de trabajo. Viena: ONUDI.
- HUMPHREY, J. y SCHMITZ, H. (2001). "Governance in global value chains", *Boletín del IDS*, vol. 32, Nº 3, pp. 19-29.
- HUMPHREY, J. y SCHMITZ, H. (2002). "How does insertion in global value chains affect upgrading in industrial clusters?", *Regional Studies*, vol. 36, Nº 9, pp. 1017-27.
- HUMPHREY, J. y NAVAS-ALEMAN, L. (2010). *Value chains, donor interventions and poverty reduction: a review of donor practice*. Informe de investigación Nº 63. Sussex: Instituto de Estudios sobre Desarrollo (IDS, por sus siglas en inglés).
- KAPLINSKY, R. (2005). *Globalization, poverty and inequality –between a rock and a hard place*. Cambridge: Polity Press.
- KAPLINSKY, R. y MORRIS, M. (2001). *A handbook for value chain research*. asiandrivers.open.ac.uk/documents/Value_chain_Handbook_RKMM_Nov_2001.pdf. Último acceso el 18 de diciembre de 2013.
- KAPLINSKY, R. y MORRIS, M. (2008). "Value chain analysis: a tool for enhancing export supply policies", *International Journal of Technological Learning, Innovation and Development*, vol. 1, Nº 3, pp. 283-308.
- KAPLINSKY, R. y READMAN, J. (2001). *Integrating SMEs in global value chains: towards partnership for development*. Viena: ONUDI.
- LALL, S. (1992). "Technological capabilities and industrialization", *World Development* 20, pp. 165-86.
- LALL, S. (2005). "Rethinking industrial strategy: the role of the state in the face of globalization", en K. P. Gallagher (Ed.), *Putting Development First*. Londres y Nueva York: Zed Books.
- MAFFIOLI A., PIETROBELLI, C. y STUCCHI, R. (2016). *The Impact Evaluation of Cluster Development Programs: Methods and Practices*. Washington D.C.: Inter-American Development Bank. <https://publications.iadb.org/handle/11319/7605?locale-attribute=en>
- MITCHELL, J. y COLES, C. (Eds.) (2011). *Markets and Rural Poverty: Upgrading in Value Chains*. Londres (DIIS y ODI): Earthscan.
- MORRIS, M. (2010). Industrial policy, politics and state capacity building. Nota de debate para la presentación en el taller de State Building in the Developing World. 7 y 8 de mayo de 2012.
- MORRISON, A., PIETROBELLI, C. y RABELLOTTI, R. (2008). "Global value chains and technological capabilities: a framework to study learning and innovation in developing countries", *Oxford Development Studies*, vol. 36, Nº 1, pp. 39-58.
- NEILSON, J. y PRITCHARD, B. (2011). "Global value chains and development practice". Universidad de Sidney. Inédito.
- PHILLIPS, R. y HENDERSON, J. (2009). "Global production networks and industrial upgrading: negative lessons from Malaysian electronics", *Austrian Journal for Development Studies*, vol. 25, Nº 2, pp. 38-61.
- PIETROBELLI, C. (2007). "Private sector development: concepts and practices", en *Business for Development: Fostering the Private Sector*. París: OCDE.
- PIETROBELLI, C. (2008). "Global value chains in the least developed countries of the world: threats and opportunities for local producers", *International Journal of Technological Learning, Innovation and Development*, vol. 1, Nº 4, pp. 459-81.
- PIETROBELLI, C. y RABELLOTTI, R. (2007). *Upgrading to Compete. Global Value Chains, SMEs and Clusters in Latin America*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- PIETROBELLI, C. y RABELLOTTI, R. (2011). "Global value chains meet innovation systems: are there learning opportunities for developing countries?", *World Development*, vol. 39, Nº 7, pp. 1261-69.
- PIETROBELLI, C. y R. RABELLOTTI (2012). "Systems and Global Value Chains", en C. Pietrobelli y R. Rasiah (Eds.), *Evidence-based Development Economics: Essays in Honour of Sanjaya Lall*. Kuala Lumpur: University of Malaya Press.
- PIETROBELLI, C. y STARITZ, C. (2013). "Challenges for Global Value Chain Interventions in Latin America". Nota Técnica Nº IDB-TN-548. Washington D.C.: BID, <http://publications.iadb.org/handle/11319/5934>.
- RIISGAARD, L., FIBLA, A. M. y PONTE, S. (2010). *Evaluation Study: Gender and Value Chain Development*. Copenhagen: The Evaluation Department of the Danish Foreign Ministry.
- RODRIK, D. (2004). *Industrial Policy for the Twenty First Century*. Viena: ONUDI.
- RODRIK, D. (2007). *One economics – many recipes: globalization, institutions, and economic growth*. Princeton: Princeton University Press.
- STAMM, A. y VON DRACHENFELS, C. (2011). *Value chain*

development – approaches and activities by seven UN agencies and opportunities for interagency cooperation. Bonn: DIE.

STARITZ, C., GEREFFI, G. y CATTANEO, O. (2011). "Shifting end markets and upgrading prospects in global value chains", *International Journal of Technological Learning, Innovation and Development*; edición especial.

STARITZ, C. y MORRIS, M. (2012). "Local Embeddedness,

Upgrading and Skill Development: Global Value Chains and Foreign Direct Investment in Lesotho's Apparel Industry", *Documento de trabajo 32 de la ÖFSE*. Viena: ÖFSE. (Último acceso 9 de octubre de 2012). http://www.oefse.at/Downloads/publikationen/WP32_lesotho.pdf.

STURGEON, T. J. (2002). "Modular production networks. A new American model of industrial organization", *Industrial and Corporate Change*, vol. 11, N° 3, pp. 451-96.

RESUMEN

Las organizaciones internacionales y los gobiernos utilizan cada vez más las intervenciones en las cadenas de valor en el contexto de sus estrategias de desarrollo del sector privado. Estos programas pretenden mejorar las condiciones de acceso al mercado, apoyar los procesos de modernización y escalamiento y modificar la distribución de los riesgos y beneficios en las cadenas globales de valor (CGV) a favor de las empresas y los productores de los países en desarrollo. En este estudio se desarrolla una tipología y un resumen de las intervenciones en CGV realizadas por organizaciones y donantes internacionales, y se presenta un caso específico en profundidad. Se argumenta que es necesario comprender las CGV, lo que las impulsa y sus estructuras de gobernanza para desarrollar e

implementar intervenciones efectivas, y muestra cómo las intervenciones a menudo corren el riesgo de perder su enfoque y compartir solamente una "etiqueta" sin un concepto real subyacente. El estudio concluye con un conjunto de principios para realizar políticas y programas de cadenas de valor eficaces, que incluyen la propuesta de apoyar estrategias de escalamiento a medida y específicas para el contexto y considerar el papel potencial pero ambivalente de las empresas líderes. Además, el estudio resalta la importancia de sistemas de innovación locales más sólidos y de esfuerzos de capacitación y de innovación que sean coherentes con las características de las CGV; y destaca el potencial que ofrecen los mercados de las economías emergentes para el escalamiento en cadenas globales de valor.

SUMMARY

Value chain interventions are increasingly used by international organizations and donor agencies in the context of their private sector development strategies. These programs pretend to improve market access conditions, support upgrading processes, and modify the distribution of risks and benefits in Global Value Chains (GVCs) in favor of developing countries' firms and producers. This paper develops a typology and a snapshot of GVC interventions by international organizations and donors, and presents an in-depth case on one multilateral lending institution. The paper argues that an understanding of GVCs, their drivers and governance structures is necessary to design and

implement effective interventions and shows how interventions often risk losing focus and sharing only a "label" with no real underlying concept. The paper concludes with a set of principles for effective value chain policies and programs that include the support to tailor-made, context-specific upgrading strategies and the consideration of the potential but ambivalent role of lead firms and first-tier suppliers/intermediaries. Moreover, the paper stresses the importance of stronger local innovation systems and learning and innovation efforts coherent with GVC characteristics, and highlights the potential offered by the growing markets in emerging economies.

REGISTRO BIBLIOGRÁFICO

PIETROBELLI, Carlo y STARITZ, Cornelia

"Cadenas Globales de Valor y Políticas de Desarrollo". *DESARROLLO ECONÓMICO – REVISTA DE CIENCIAS SOCIALES* (Buenos Aires), vol. 56, N° 220, enero-abril 2017 (pp. 371-391).

Palabras clave: <Cadenas globales de valor> <Políticas y programas para el desarrollo del sector privado> <Gobernanza> <Modernización> <Upgrading> <Innovación>.

Keywords: <Global value chains> <Private sector development policies and programs> <Governance> <Upgrading> <Innovation>.

Códigos JEL: F23, O14, O25