

PYMES y cadenas de valor globales. Implicaciones para la política industrial en las economías en desarrollo

(Recibido: marzo/09–aprobado: agosto/09)

*Isidoro Romero Luna**

Resumen

Desde los años setenta la externalización productiva, la liberalización comercial y la apertura creciente de los países en desarrollo a la inversión extranjera han impulsando la fragmentación de los procesos de producción, la aparición y el desarrollo de Cadenas de Valor Globales (CVG) en donde grandes corporaciones y PYMES participan en distintas fases de procesos de producción desplegados por la geografía mundial. Los objetivos de este trabajo son revisar la literatura y profundizar en el debate sobre la inserción de las PYMES en las cadenas mencionadas como opción estratégica en el marco de la política de fomento empresarial, considerando las oportunidades y amenazas que conlleva para las PYMES en las economías en desarrollo y los retos que plantea para la política industrial.

Palabras clave: PYMES, empresas multinacionales, fragmentación, cadenas de valor globales, política industrial.

Clasificación JEL: O14, O25, L5.

* Profesor del Departamento de Economía Aplicada de la Universidad de Sevilla (isidoro@us.es). El autor agradece los comentarios de los evaluadores anónimos que han contribuido a mejorar este trabajo.

Introducción

Como es sabido, el proceso de globalización está determinando cambios trascendentales en la tecnología, la organización industrial y la división internacional del trabajo. A resulta de ello asistimos a un fenómeno de “fragmentación” (Jones y Kierzkowski, 1990) de los sistemas productivos que presenta dos dimensiones complementarias. Por un lado, desde una perspectiva espacial, los procesos de producción se escinden en diversas fases o bloques de funciones que se desarrollan de manera separada en diferentes localizaciones de la geografía mundial. Por otro lado, desde una perspectiva funcional, las grandes compañías están externalizando frecuentemente determinadas actividades o procesos hacia las PYMES especializadas. De este modo, funciones que previamente eran desarrolladas dentro de los límites organizativos de una misma empresa, pasan a ser abordadas por varias organizaciones que se coordinan mediante transacciones en el mercado.

Estas dos tendencias de fragmentación –espacial y funcional– están determinando un cambio en el papel de las grandes corporaciones transnacionales en la economía mundial. Ellas están recortando en ocasiones su actividad como “productores” globales para convertirse en “compradores” y “coordinadores” globales (Kaplinsky y Readman, 2001). Así, grandes corporaciones frecuentemente especializadas en funciones intensivas en conocimiento, como el diseño, la Investigación y Desarrollo (I+D) y el *marketing*, externalizan funciones relacionadas con la producción física hacia PYMES en países en desarrollo, encargándose de la coordinación de toda la cadena de valor.¹ Asistimos a la aparición, consolidación y desarrollo de CVG –*Global Value Chains* (GVC)– en las que grandes corporaciones y PYMES participan en procesos de producción que se despliegan espacialmente por distintos escenarios internacionales. Así, en los últimos años se ha desarrollado una línea de investigación atractiva centrada en el estudio de estas CVG (Gereffi, 1999; Humphrey y Schmitz, 2002; Schmitz, 2004; Gereffi *et al.*, 2005; Pietrobelli y Rabellotti, 2006).²

Desafortunadamente, no existen estadísticas internacionales que permitan un análisis comparativo de la importancia de este fenómeno para las PYMES en países en desarrollo. Tampoco se dispone en la actualidad de tablas *input-output* inter-regionales para la economía mundial –vinculando las economías desarrolladas

¹ Un ejemplo ilustrativo es Nike, que ha externalizado toda la producción física y en la actualidad se ocupa exclusivamente del diseño y la comercialización de sus productos.

² El Center on Globalization, Governance and Competitiveness (CGGC) de la Universidad de Duke, el Institute of Development Studies (IDS) de la Universidad de Sussex y el Industrial Performance Center (IPC) del Massachusetts Institute of Technology (MIT) han lanzado una “Iniciativa sobre las Cadenas de Valor Global” para profundizar en el estudio y la divulgación de este línea de investigación (véase, <http://www.globalvaluechains.org/index.html>).

y en desarrollo—, que permitan estudiar en profundidad la configuración de estas cadenas productivas internacionales.³ Es por ello que hoy el análisis de las CVG se sustentan sobre estudios de casos de empresas multinacionales y *clusters* de PYMES en distintos sectores y regiones de la geografía mundial.

En la mayor parte de los casos, estas investigaciones adoptan un enfoque esencialmente funcional, considerando las repercusiones sobre las grandes empresas líderes y las PYMES que operan en distintos tipos de CVG. Sin embargo, son menos los trabajos que ponen énfasis en la perspectiva espacial y analizan el impacto de estas CVG sobre el desarrollo regional y local. A pesar de ello, se empieza a disponer de un cuerpo de literatura suficientemente amplio como para extraer algunas conclusiones, necesariamente provisionales, acerca del impacto de estos nuevos modos de producción sobre las PYMES en países en desarrollo y en relación con el propio desarrollo de los territorios que las acogen.

A este respecto, las CVG brindan a las PYMES en países en desarrollo crecientes oportunidades de negocio, así como una vía indirecta para participar activamente en la globalización. En los últimos años, desde diversas instancias internacionales, se contempla la creación y dinamización de las PYMES como una palanca efectiva de desarrollo (Banco Mundial, 2001; BID, 2002; Comisión Europea, 2003; OCDE, 2004) y, en este contexto, se orienta la atención a una inserción de las PYMES autóctonas en CVG (ONUDI, 2001; OCDE, 2007; UNCTAD, 2007). No obstante, si bien esta vía de actuación ofrece oportunidades interesantes, no deja de entrañar también amenazas significativas, como la creciente experiencia internacional viene a poner de manifiesto.

El propósito de este trabajo es profundizar en el debate sobre la inserción de las PYMES en dichas cadenas como estrategia de desarrollo a la luz de las aportaciones teóricas y de los resultados empíricos disponibles hasta la fecha. Con este fin, en el primer apartado se presentan algunas consideraciones conceptuales esenciales en el análisis de las CVG. A continuación, en el segundo apartado, se discuten las principales oportunidades y amenazas asociadas a la participación en las CVG de las PYMES autóctonas en áreas en desarrollo. Finalmente, se reivindica el papel de la política industrial y se propone el contenido básico que deberían contemplar los programas de acompañamiento a esta inserción.

³ Se dispone de tablas *input-output* inter-regionales para algunos ámbitos concretos de la geografía mundial. Así, la Universidad de Groningen ha elaborado una serie de tablas inter-regionales para países de la Unión Europea -véase Dietzenbacher y Romero (2007), como ejemplo de su uso para la identificación de cadenas de producción internacionales en este ámbito-; por su parte, la OCDE, con la cobertura más amplia que le permite su base de datos de tablas *input-output* armonizadas, ha desarrollado también algunos modelos inter-regionales (Ahmad y Wyckoff, 2003; Wixted *et al.*, 2006).

1. Marco conceptual para el análisis de las CVG

Antes de evaluar las oportunidades y amenazas asociadas a la participación de las PYMES en países en desarrollo en las cadenas mencionadas, resulta conveniente plantear sucintamente algunos conceptos clave del análisis de las cadenas mencionadas. Una cadena de valor se conforma por el conjunto de actividades, todas ellas incorporando valor al producto final, que van desde la mera concepción del mismo, pasando por su producción, distribución y comercialización hasta la propia recogida o reciclado después del uso. Porter (1985) propuso el concepto de cadena de valor como una herramienta de análisis de la eficiencia empresarial, considerando todas las actividades o funciones desarrolladas dentro de la organización. Sin embargo, el análisis de las CVG se orienta al estudio de las relaciones entre distintas empresas que participan en cadenas de valor fragmentadas en la doble dimensión funcional y espacial. De este modo, no interesa la organización y coordinación de las funciones internalizadas dentro de las empresas, sino la coordinación y las relaciones entre los distintos agentes –grandes empresas multinacionales, PYMES locales, etcétera– que conforman la CVG de un bien o servicio determinado. A este respecto, se analizan los patrones organizativos alternativos que sirven de soporte al modelo fragmentado de producción, estudiando la estructura y la dinámica de las CVG conformadas por diversas empresas dispersas internacionalmente.

Dos son los conceptos fundamentales en torno a los que pivota el análisis de las CVG: el concepto de gobernanza (*governance*) y el de mejora (*upgrading*).

La primera noción hace referencia a la coordinación de los distintos agentes que conforman la CVG a fin de garantizar la eficiencia de todo el proceso. Una regulación adecuada de ellas resulta crucial a fin de garantizar la consecución de ventajas competitivas sostenibles mediante una combinación adecuada de costo, calidad, flexibilidad e innovación. No obstante, el concepto de gobernanza tiene implicaciones que van más allá de la mera idea de cooperación; a este respecto, resulta esencial considerar la distribución asimétrica de poder existente dentro de la cadena. En las CVG son grandes corporaciones las que asumen el liderazgo en la organización de la división del trabajo entre las empresas participantes, ejerciendo un mayor o menor control sobre el desarrollo de las actividades, la estructura y la dinámica de la cadena. A su vez, este papel protagonista le permite a la gran corporación retener una mayor porción del valor añadido total generado en la cadena.

Los estudios empíricos sobre CVG han permitido identificar diversos modelos diferenciados de gobernanza. Las dos tipologías más significativas a nuestro juicio son las propuestas por Gereffi (1994) y Gereffi *et al.* (2005).⁴

⁴ Otras tipologías interesantes son las propuestas por Humphrey y Schmitz (2002) y Sturgeon (2002).

Gereffi (1994) distinguió entre cadenas dirigidas por el comprador (*buyer-driven*), frente a las dirigidas por el productor (*producer-driven*):

- a) En las primeras, grandes mayoristas-minoristas, distribuidores y comercializadores o productores con marcas registradas, ejercen la gobernanza de redes descentralizadas de producción en países en desarrollo con bajos costos de producción. Este tipo de cadenas se presentan esencialmente en industrias intensivas en trabajo dedicadas a la fabricación de bienes de consumo, como los textiles/confección, el calzado o la electrónica de consumo. Las redes de proveedores que asumen la producción física siguen las especificaciones de los grandes grupos que se encargan del diseño, la distribución y/o la gestión de las marcas. La función clave de estos últimos es ajustarse a los cambios de la demanda, o incluso adelantarse a ellos y/o provocarlos, de modo que la I+D, el *marketing* y el diseño son las actividades que se reservan para sí, junto a la organización de la logística de la cadena.⁵
- b) En las cadenas dirigidas por el productor, son grandes fabricantes de productos tecnológicamente avanzados como aeronaves, automóviles o equipos informáticos los que ejercen el liderazgo de las CVG. Estas corporaciones asumen un control más directo sobre los encadenamientos hacia atrás con los proveedores de materias primas y componentes intermedios y, sobre los encadenamientos hacia delante, con las actividades de distribución y comercialización. Tratan así de proteger la tecnología desarrollada y evitar su difusión estrechando los vínculos con sus proveedores especializados por medio de relaciones de propiedad (Kaplinsky y Readman, 2001). Es por ello que el papel de las PYMES autóctonas en este tipo de cadenas en actividades de alto nivel tecnológico es menos importante que en las cadenas dirigidas por el comprador. Los márgenes en este tipo de CVG vienen determinados por el aprovechamiento de las economías de escala y por el control de la tecnología.

Asimismo, Gereffi *et al.* (2005) han distinguido cinco tipos de gobernanza:

- a) Coordinación mediante el mercado: en estas CVG, comprador y vendedor no necesitan cooperar en la definición del producto, bien porque éste se encuentra estandarizado, bien porque el proveedor posee suficiente capacidad para pro-

⁵ Para un estudio más profundo del papel de los grandes compradores en la gobernanza de este tipo de cadenas es interesante el trabajo de Schmitz y Knorringa (2000), referido a la industria del calzado.

- porcionar un resultado satisfactorio. En consecuencia, las transacciones tienen un carácter marcadamente impersonal.
- b) Cadenas de valor modulares: se trata de redes industriales en las cuales los proveedores fabrican productos sujetos a las especificaciones de los clientes, pero con plena autonomía en cuanto a la organización, las competencias y las tecnologías aplicadas. Utilizan maquinaria genérica, de modo que no se encuentran atados a clientes concretos. Este tipo de cadenas son características, por ejemplo, de la industria electrónica (Sturgeon, 2002).
 - c) Cadenas de valor relacionales: cuando no resulta posible codificar todos los aspectos vinculados a las transacciones, surgen redes industriales caracterizadas por interacciones complejas entre compradores y vendedores, que mantienen relaciones de cooperación basadas en la reputación y la confianza mutua. Los distritos industriales italianos constituyen un ejemplo de este tipo de cadenas, que son también características, entre otras, de la industria automovilística (Sturgeon *et al.*, 2008).
 - d) Cadenas de valor cautivas: en estas cadenas, pequeños proveedores legalmente independientes mantienen una situación de subordinación económica de hecho respecto a grandes compradores, debido frecuentemente a la existencia de inversiones en activos específicos relacionados con el cliente que generan costos hundidos.
 - e) Cadenas de valor jerárquicas: el actor principal de la cadena es una gran empresa trasnacional integrada verticalmente, que mantiene vínculos de control respecto al resto de las empresas que participan en ella mediante relaciones de propiedad.

A juicio de Gereffi *et al.* (2005), son principalmente tres los factores que explican la configuración de las CVG y el modo de gobernanza de las mismas: la complejidad de la información y el conocimiento requerido; su facilidad de codificación, de modo que pueda ser transferido eficientemente sin necesidad de inversiones específicas por los agentes de la CVG; y las capacidades de los proveedores en relación con los requerimientos de los líderes de la cadena.⁶

Por lo tanto, en mayor o menor grado, las PYMES que participan en las CVG, asumen generalmente un papel subordinado frente a las grandes corporaciones que ejercen la gobernanza de las mismas. Esta relación de interdependencia asimé-

⁶ Altenburg (2006) señala otros factores condicionantes del régimen de gobernanza, como la transparencia del mercado y los costos de búsqueda, la incertidumbre acerca del desarrollo del mercado, la estructura del mercado o las condiciones del marco institucional, entre otros.

trica entraña riesgos estratégicos indudables para las PYMES. Así, la capacidad de las PYMES de consolidar su papel en las CVG e incrementar su participación en el valor agregado generado, resulta un factor central en el análisis de las CVG. Surge entonces el concepto de “mejora” (*upgrading*), entendida como el proceso ascendente en la cadena de valor determinado por un alejamiento de las actividades con bajas barreras de entrada, en las que la competitividad reside esencialmente en los costos de producción, y un reposicionamiento hacia aquellas actividades donde los intangibles representan un factor de competitividad esencial, actuando como barreras de entrada que garantizan un crecimiento más sostenible del valor agregado (Pietrobelli y Rabelotti, 2006).

Siguiendo a Humphrey y Schmitz (2002), pueden identificarse cuatro cauces de mejora al interior de las CVG:

- 1) Mejora de procesos: implica ganancias de eficiencia en la transformación de los insumos en productos, gracias al desarrollo o la adopción de una tecnología o un sistema de producción superior.
- 2) Mejora de productos: consiste en el desarrollo de productos nuevos, más sofisticados o de mayor calidad, que aporten más utilidad/satisfacción al consumidor.
- 3) Mejora funcional: supone la asunción de nuevas funciones, de tal forma que se eleva globalmente el contenido en conocimiento de la actividad desarrollada por la empresa. De este modo, la empresa puede pasar de ocuparse del mero montaje de componentes importados, a la fabricación física de los mismos y, de ahí, a asumir el diseño o la propia comercialización de productos bajo marcas propias.
- 4) Mejora inter-sectorial o de cadena: consiste en el abandono por la empresa, de la actividad que venía desarrollando, para introducirse en otros sectores u otras CVG, en las que disfruta de una mayor capacidad para generar y retener el valor agregado.

Asimismo, puede señalarse la existencia de una jerarquía dentro de estas modalidades de mejora (Gereffi, 1999; Kaplinsky y Readman, 2001). La vía más accesible de *upgrading* sería la mejora en procesos; a continuación se situaría la mejora en productos; se continuaría con la mejora funcional; para terminar con las mejoras de cadena o los movimientos de carácter inter-sectorial. El paso de una modalidad de mejora a otra, conlleva un contenido creciente de actividades desincorporadas que son las más difíciles de replicar y que, por lo tanto, pueden servir para crear barreras de entrada más sostenibles y sólidas, que sitúen a las PYMES en nichos de mercado protegidos frente a la competencia en costos.

2. La participación de las PYMES en las CVG: oportunidades y amenazas

Las PYMES en países en desarrollo pueden participar en las CVG directamente como proveedores de primer nivel para grandes corporaciones o como proveedores de segundo y ulteriores niveles. Asimismo, las PYMES de mayor tamaño pueden explotar las oportunidades derivadas del modelo fragmentado de producción, y subcontratar en otras áreas el aprovisionamiento de determinados componentes o servicios intermedios. Se plantea así lo que Gereffi (1994) ha denominado “fabricación triangular” (*triangle manufacturing*).⁷

Las aportaciones teóricas y los estudios empíricos disponibles sobre esta participación permiten extraer, con cierta cautela, algunas conclusiones sobre las oportunidades y amenazas que tal estrategia de desarrollo entraña.⁸

2.1 Oportunidades

En cuanto a las ventajas pueden destacarse las siguientes: favorecer el crecimiento de las PYMES e impulsar el desarrollo local (Altenburg, 2006; Pietrobelli y Rabellotti, 2006; UNCTAD, 2007; OCDE, 2007). A los efectos directos sobre las ventas, beneficios y empleo de las PYMES vinculadas a CVG hay que unir los efectos de arrastre indirectos e inducidos de los que se benefician las economías locales. No obstante, en ocasiones estos efectos de arrastre pueden ser poco importantes, debido a que muchas de estas empresas se convierten en PYMES “extravertidas” (Romero y Santos, 2007), que se proveen de la mayor parte de los componentes que necesitan en el exterior y destinan la mayor cantidad de su producción a la exportación, quedando poco vinculadas a la dinámica económica local.

Constituye asimismo, una vía indirecta de acceso a mercados externos, en especial a los mercados de masas de Norteamérica y Europa, superando las limitaciones que el tamaño impone a la internacionalización de las PYMES (Gereffi, 1999). Por medio de su inserción en estas cadenas, las empresas de este tipo, en países en desarrollo pueden participar de manera activa en la globalización, y en cierta medida, diversificar los riesgos derivados de una excesiva dependencia del

⁷ Gereffi (1994: 114) propone este término para referirse a la organización de las CVG en el sector textil, donde los grandes compradores norteamericanos cursan sus pedidos a fabricantes en los NPI del sudeste asiático, como Hong Kong o Taiwán, que a su vez redirigen parte o toda la producción a empresas asociadas en países asiáticos con menores costos laborales como China, Indonesia o Vietnam.

⁸ Nos ocupamos aquí esencialmente de las ventajas e inconvenientes para las PYMES derivadas de su inserción en las CVG. Véase Altenburg (2006) en relación con otros efectos sobre las economías locales, como el impacto sobre los ingresos públicos o sobre los precios domésticos de los bienes de consumo.

mercado local (Gereffi, 1994; Altenburg, 2006). No obstante, para las PYMES la participación en dichas cadenas no necesariamente supone un trampolín para su propia internacionalización.⁹

De igual manera es posible impulsar sus procesos de mejora e incrementar la eficiencia de las PYMES. Así, por ejemplo, Pietrobelli y Saliola (2008) han puesto de manifiesto, para el caso de Tailandia, cómo una mayor vinculación de los grandes compradores multinacionales, con los proveedores locales está asociada a mayores niveles de productividad de estos últimos. Los procesos de mejora en las PYMES se pueden ver estimulados por su participación en las cadenas de valor debido a: 1) la transferencia y asimilación tecnológica (efectos de “derrame” tecnológico o *technological spillovers*) a partir de las grandes empresas que gobiernan la cadena; 2) los procesos de aprendizaje de los trabajadores y de la dirección; y 3) la obtención de estándares técnicos internacionales.¹⁰

En algunos casos las propias grandes corporaciones que asumen la gobernanza de la cadena estimulan estos procesos de mejora y el acceso a estándares técnicos, a fin de garantizarse un mejor suministro de los bienes y servicios que contratan con proveedores externos –por ejemplo, véase UNCTAD (2007: 18) para el caso de Volkswagen y la industria automovilística mexicana–. Esto ocurre más frecuentemente en aquellas cadenas en las cuales la calidad es un elemento importante de competitividad.¹¹

No obstante, es posible que el apoyo de los líderes de la cadena a los procesos de mejora en las PYMES se haya sobreestimado en muchos casos (Kaplinsky y Readman, 2001: 52); asimismo, cuando ello tiene lugar se suele concentrar en el primer nivel de proveedores, extendiéndose rara vez a subsiguientes niveles, y se produce en cadenas cuasi-jerárquicas, donde las PYMES quedan cautivas y en una situación de alta dependencia respecto a los líderes de la cadena (Humphrey y Schmitz, 2002).

En cualquier caso, el fortalecimiento de las capacidades de las PYMES puede derivarse también del propio aprendizaje o de la difusión no intencionada

⁹ Por ejemplo, véase, para el sector automovilístico, las conclusiones de la UNCTAD respecto a la situación de las PYMES mexicanas proveedoras de Volkswagen (UNCTAD, 2007: 4) o las de la OCDE respecto a los proveedores locales en India y Sudáfrica (OCDE, 2007: 23).

¹⁰ Por ejemplo, los establecidos por la Organización Internacional para la Estandarización –International Organization for Standardization (ISO)– como la serie 9000 relativa a la calidad, la serie 14000 relativa a la gestión medio ambiental, la 28000 sobre seguridad en la cadena de suministro o la futura serie 26000 sobre responsabilidad social. A este respecto, cabe señalar también que las PYMES se quejan frecuentemente de los costos que les genera la proliferación de estándares privados establecidos por los contratistas (OCDE, 2007). Para un análisis del impacto de los estándares internacionales, sobre la gobernanza y los procesos de mejora en las CVG, véase Nadvi (2008).

¹¹ Véase Altenburg (2006: 514) respecto a las condiciones que favorecen la transferencia deliberada de conocimientos desde las empresas líderes a las PYMES que colaboran con ellas.

de información y conocimiento desde la gran empresa mediante cauces informales (*knowledge spillovers*).

Por último, puede facilitar el acceso a financiación para futuros desarrollos de la empresa, en tanto las PYMES podrían contar en ocasiones con el respaldo de la gran corporación que gobierna la cadena y beneficiarse de la existencia de contratos garantizados a medio y largo plazo (Jenkins *et al.*, 2007: 6).

2.2 Amenazas

No obstante, este proceso de inserción conlleva también serios riesgos estratégicos para este tipo de empresas y los territorios donde se localizan: la situación de dependencia que mantienen las PYMES autóctonas, con respecto a las grandes corporaciones que gobiernan la cadena, supone una limitación significativa a efectos de la obtención de márgenes de negocio elevados. La capacidad de negociación de la que disfruta la gran empresa dificulta la retención de valor agregado por las PYMES, especialmente en el caso de aquellas que participan en cadenas cautivas y de otras que desarrollan funciones intensivas en mano de obra sin especiales requerimientos tecnológicos y de conocimiento (Humphrey y Schmitz, 2000; Altenburg, 2006).

En determinadas situaciones, las grandes corporaciones que asumen la gobernanza de la cadena pueden tratar de inhibir los procesos de mejora en las PYMES, vinculadas con ellas. Esto puede ocurrir especialmente en relación con la adquisición de aquellas competencias en actividades no relacionadas con la producción física, como el diseño o el *marketing* (Schmitz y Knorringa, 2000; Humphrey y Schmitz, 2002). Éstas son funciones que las grandes corporaciones reservan para sí y, por lo tanto, tratarán de evitar, si les es posible, que las PYMES desarrollen competencias respecto a ellas. Tales situaciones también se pone de manifiesto en el caso de empresas filiales de grandes multinacionales. Así pues, Hobday y Rush (2007) han puesto de manifiesto, para el caso de la industria electrónica en Tailandia, que las empresas filiales que sólo se ocupan de actividades de ensamblaje, tienen menor autonomía para desarrollar sus competencias y abordar procesos de mejora.

Por el contrario, Schmitz y Knorringa (2000) muestran cómo las PYMES poseen más libertad para abordar estos procesos de mejora, en aquellas cadenas donde el suministro se produce indirectamente por medio de intermediarios, en comparación con los casos en los cuales el suministro es directo a grandes compradores. Lo anterior se explica por el menor control de las grandes corporaciones sobre el funcionamiento global de las cadenas, conforme aumenta la longitud de las mismas.

Otro ejemplo de una influencia negativa de los líderes de la cadena, respecto a las posibilidades de mejora de las PYMES se plantea en el sector turístico.¹² Los grandes tour-operadores presionan, en muchas ocasiones, a los hoteles para orientarse a un turismo de masas, ofreciendo un producto de bajo costo, aunque ello vaya en detrimento de la calidad del servicio y, por ende, de la generación de valor por visitante. Para los hoteles locales independientes y el territorio, como destino turístico, tal estrategia podría no ser la más idónea a medio y largo plazo, pero sus intereses particulares entran en conflicto con la estrategia de los tour-operadores que asumen el control de la CVG turística (Bastakis *et al.*, 2004).

Las PYMES que participan en CVG pueden encontrarse en una posición altamente vulnerable, ante posibles decisiones de las empresas líderes para cambiar de proveedores (Gereffi, 2004; Kaplinsky y Readman, 2001; Humphrey y Schmitz, 2002). En un contexto internacional donde las ventajas competitivas de los territorios se modifican rápidamente, la configuración de las CVG está sujeta de igual forma a cambios continuos, lo que genera riesgos estratégicos significativos para las PYMES que forman parte de ellas.¹³ A este respecto, se encuentran mejor posicionadas aquellas PYMES que operan con tecnologías flexibles, que les permiten actuar como proveedores especializados en distintas cadenas de valor, así como aquellas que se han situado en nichos de mercado protegidos de la competencia.

3. Implicaciones para la política industrial en las economías en desarrollo

En conclusión, la integración en las CVG constituye una opción estratégica que puede proporcionar oportunidades interesantes a las PYMES en las economías en desarrollo. No obstante, distintas formas de integración reportan ventajas e inconvenientes diferenciados. Así, en casos extremos, una inserción desfavorable podría llegar a limitar las potencialidades de crecimiento a medio y largo plazo para las economías en desarrollo, dando lugar a un modelo de “crecimiento empobrecedor”. En ciertas situaciones, la presión competitiva de competidores potenciales en otras áreas menos desarrolladas y, por ende, con costos laborales más bajos, junto a la presión sobre los márgenes de las grandes corporaciones líderes de las CVG, podrían

¹² Aunque el análisis de las cadenas de valor se ha centrado en las actividades industriales, el marco analítico desarrollado es de aplicación con ciertas adaptaciones a las actividades de servicio, véanse, por ejemplo, Clancy (1998), Guzmán *et al.* (2006) y OCDE (2007).

¹³ Para una descripción de estos cambios, véase Gereffi (1999) en relación con la industria textil, Schmitz y Knorringa (2000) para la industria del calzado, Hobday y Rush (2007) o Sturgeon (2002) respecto a la industria electrónica, Humphrey (2006) respecto a las cadenas agro-industriales, Petkova (2006) para el café o Sturgeon *et al.* (2008) para el sector de la automoción.

limitar severamente el crecimiento de la renta local e incluso provocar reducciones de los ingresos per cápita.¹⁴ En otros casos, el impacto sobre el desarrollo sostenible de los territorios que atraen actividades altamente agresivas para el medio, como consecuencia de regulaciones medio ambientales inexistentes o muy laxas, podría resultar asimismo empobrecedor a mediano y largo plazo.

A nuestro juicio, la política industrial tiene un papel fundamental que jugar a este respecto, estimulando y acompañando la integración de las PYMES autóctonas en las CVG. Los programas de actuación, diseñados con este fin, deben sustentarse sobre el análisis estratégico de las oportunidades y de las amenazas derivados de los distintos modelos posibles de inserción, siempre en función de las tendencias del mercado global y de las fortalezas y las debilidades competitivas de las empresas en cada ámbito territorial. Bajo estas premisas, los poderes públicos pueden jugar un papel constructivo, diseñando y ejecutando programas de acompañamiento a dicha inserción que contemplen cuatro líneas de actuación básicas:

- 1) Conviene mantener un entorno general favorable a la actividad empresarial que facilite la creación y el desarrollo de las PYMES, así como la atracción de inversiones extranjeras directas. Las condiciones “ambientales” óptimas para el desarrollo de la actividad empresarial, comprenden un clima de estabilidad socio-política y macroeconómica; un marco institucional y regulador a favor del funcionamiento del mercado y de la actividad empresarial, que impulse una liberalización externa gradual y ordenada y no genere barreras administrativas innecesarias para las empresas,¹⁵ de igual manera requiere de un suministro adecuado de aquellos bienes y servicios públicos que repercuten sobre la competitividad de las empresas, en especial de infraestructuras, educación e investigación básica y aplicada (Romero, 2006).

¹⁴ Kaplinsky y Readman (2001: 23), ejemplifican este fenómeno con el caso de los productores textiles de pantalones en la República Dominicana en los primeros años de los noventa, o el de los de calzado en el valle de Sinos en Brasil.

¹⁵ Thomsen (2007) muestra, para el caso de la industria textil en Vietnam, cómo la acción pública puede generar distorsiones significativas en el acceso de las PYMES a las CVG.

Cuadro 1
Programas de acompañamiento a la inserción de las PYMES autóctonas en las CVG

<i>Líneas estratégicas</i>	<i>Ámbitos específicos de actuación</i>
Mantenimiento de un entorno general favorable a la actividad empresarial	Garantizar la estabilidad socio-política y un marco institucional favorecedor del mercado y de la actividad empresarial. Procurar una estabilidad macroeconómica y una liberalización externa gradual y ordenada. Eliminar las barreras administrativas para las empresas que no estén justificadas. Asegurar un suministro adecuado de aquellos bienes y servicios públicos que favorecen la competitividad de las empresas (infraestructuras, educación e investigación básica y aplicada, etc.).
Estímulo a la integración de las PYMES locales en CVG	Catalizar vínculos de cooperación vertical entre las PYMES autóctonas y las grandes corporaciones externas. Contribuir al fortalecimiento de las competencias de las PYMES. Apoyo a la obtención de estándares internacionales.
Mejora del posicionamiento de las PYMES locales integradas en CVG	Apoyar las iniciativas de mejora (<i>upgrading</i>) de productos, procesos, funcionales e inter-sectoriales, mediante incentivos individuales y a la cooperación horizontal entre PYMES.
Monitorización de las pautas de integración de las PYMES locales en CVG	Estimular los procesos de reestructuración y ajuste de los <i>clusters</i> de PYMES en los sectores más representativos en cada ámbito territorial. Supervisar las prácticas laborales y de gestión medio ambiental.

- 2) Las instituciones públicas pueden también estimular la inserción de las PYMES autóctonas en las CVG por medio de mecanismos más directos. A este respecto, los poderes públicos pueden actuar como catalizadores de vínculos de cooperación vertical entre las PYMES autóctonas y las grandes corporaciones externas. Así, varias agencias internacionales, especialmente la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI),¹⁶ la UNCTAD y la Corporación Financiera Internacional (CFI), vienen desarrollando programas de actuación para favorecer la integración de las PYMES mencionadas a las CVG. Estos programas tratan de movilizar y poner en contacto a gobiernos, empresas locales, grandes corporaciones transnacionales, asociaciones empresariales, instituciones de investigación y desarrollo tecnológico u otras entidades de la sociedad civil (ONUDI, 2001; UNCTAD, 2007; Jenkins *et al.*, 2007).

¹⁶ La ONUDI mantiene el programa Subcontracting and Partnership Exchanges (SPX), consistente en una red de centros dedicados a la promoción de la subcontratación y la cooperación entre grandes contratistas, proveedores y subcontratistas, véase Morcos y De Crombrughe (2004).

Otra vía de actuación posible para favorecer dicho proceso pasa por colaborar en el fortalecimiento de las competencias de las PYMES, a fin de que éstas puedan superar las barreras de entrada que frenan su acceso a las cadenas de valor. En este sentido, los poderes públicos pueden apoyar a las PYMES en la obtención de estándares internacionales, tanto en lo que se refiere a sus productos y procesos, como en lo relativo a las condiciones laborales y el impacto medio ambiental derivado de su actividad. Las grandes empresas que controlan las CVG exigen frecuentemente a sus proveedores estas certificaciones, como garantía de su capacidad para afrontar el suministro requerido en condiciones idóneas o, en el caso de los estándares laborales y medio ambientales, como estrategia de *marketing* ante la concienciación creciente de los consumidores en los países desarrollados, respecto a las situaciones de explotación laboral o del medio en los países en desarrollo. Tratan de este modo, evitar que su imagen ante a los consumidores en los países desarrollados se deteriore por su implicación, aunque fuere indirecta mediante sus proveedores, en prácticas repudiables desde una perspectiva social o medio ambiental. Sin embargo, los costos derivados de los procedimientos de auditoría requeridos para obtener estas certificaciones externas suelen ser elevados y las PYMES pueden tener problemas para asumirlos. Es por ello que la introducción de incentivos financieros o fiscales puede resultar una medida efectiva para estimular los procesos de certificación.

- 3) Las autoridades públicas pueden estimular los procesos de mejora de las PYMES efectivamente integradas en CVG, a fin de preservar su competitividad, incrementar su capacidad de creación de valor y propiciar su adaptación a los cambios en las condiciones de competencia. A este respecto, resulta esencial para las PYMES involucrarse en un proceso innovador continuo orientado a la mejora de sus productos, de sus procesos, a la mejora funcional que proporcione un posicionamiento más ventajoso en las CVG y a la mejora inter-sectorial, derivada del abandono de aquellos mercados en los que la competencia se establece esencialmente vía costos laborales, para operar en otros donde la competencia lo hace en términos de intangibles como la tecnología y el conocimiento, el diseño o el *marketing* y donde sea posible crear y mantener barreras de entrada que las protejan de los competidores.

Este apoyo público sistemático a los procesos de mejora de las PYMES resulta especialmente necesario en el ámbito tecnológico, teniendo en cuenta las limitaciones que por su reducido tamaño deben enfrentar éstas, cuando tratan de desarrollar actuaciones en el campo de la I+D+i. Asimismo, ellas pueden impulsar

sus procesos de mejora superando las restricciones asociadas a su tamaño, mediante la cooperación horizontal con otras PYMES. A este respecto, la política industrial puede jugar también un papel relevante como catalizador de relaciones horizontales de cooperación entre este tipo de empresas, a fin de favorecer el desarrollo de soluciones tecnológicas, de abrir nuevos mercados o desarrollar estrategias comerciales conjuntas, entre otros campos de actuación posibles.

- 4) Finalmente, la política industrial está llamada a monitorizar las pautas de integración. Se trata así de evaluar los riesgos y oportunidades estratégicas para el territorio, como consecuencia de la participación en las CVG de las PYMES autóctonas y reforzar la capacidad de éstas para anticiparse o reaccionar rápidamente ante los cambios en las condiciones de competencia.

Es cierto que son las empresas individuales las responsables de abordar la planificación estratégica de su negocio, pero también lo es que las PYMES carecen frecuentemente de los recursos financieros y las capacidades gerenciales para tomar conciencia de la estructura y del funcionamiento global de la cadena y detectar las tendencias de los mercados. En ese sentido, dichas empresas pueden enfrentarse a serias dificultades para tener una idea clara de las amenazas y oportunidades existentes, así como de los cambios que puedan estar experimentando sus fortalezas y debilidades competitivas en el mercado global como consecuencia, por ejemplo, de la alteración de los gustos de consumidores situados en mercados distantes o por la irrupción de competidores en cualquier parte del mundo, cambios que les resulta difícil anticipar o detectar con rapidez. Es por ello que las autoridades públicas pueden jugar un papel positivo orientando a los *clusters* de PYMES en los sectores más representativos en cada ámbito territorial, a fin de estimular los procesos de reestructuración y ajuste con mayor rapidez.

Esta labor de monitorización debe tener también una segunda dimensión no menos importante: la supervisión de las prácticas laborales y de gestión medio ambiental, salvaguardar los intereses a medio y largo plazo de los ciudadanos en las áreas en desarrollo.

En cualquier caso, en el diseño de estos programas de acompañamiento a la inserción de las PYMES autóctonas en las CVG, se debe atender a las características específicas de las cadenas en las que se encuentran integradas o pretenden participar las PYMES locales, considerando especialmente el régimen de gobernanza y las características del sector. Igualmente, estos programas deben enmarcarse en esquemas de trabajo participativo, en los que colaboren los diferentes agentes implicados (corporaciones internacionales, PYMES locales, poderes públicos, agencias

internacionales, universidades y centros de investigación, otros agentes sociales, etc.), aportando cada uno sus competencias y puntos de vista particulares.

Referencias bibliográficas

- Altenburg, T. (2006). "Governance Patterns in Value Chains and their Development Impact", *European Journal of Development Research*, vol. 18, num. 4, 498-521.
- Banco Mundial (2001). *Small and Medium Enterprise (SME) World Bank Group review of small business activities—2001*, Washington: World Bank.
- Bastakis, C., D. Buhalis and R. Butler (2004). "The perception of small and medium sized tourism accommodation providers on the impacts of the tour operators' power in Eastern Mediterranean", *Tourism Management*, num. 25, pp. 151-170.
- BID (2002). *Empresarialidad en economías emergentes. Creación y desarrollo de nuevas empresas en América Latina y el este de Asia*, Hugo Kantis, Masahiko Ishida y Masahiko Komori, BID.
- Clancy, M. (1998). "Commodity chains, services, and development. theory and preliminary evidence from the tourism industry", *Review of International Political Economy*, vol. 5, num. 1, pp. 122-148.
- Comisión Europea (2003). *Libro verde. El espíritu empresarial en Europa*, 27 de enero, Bruselas: Comisión Europea.
- Gereffi, G. (1999). "International Trade and Industrial Upgrading in the Apparel Commodity Chain", *Journal of International Economics*, vol. 48, pp. 37-70.
- (1994). "The Organization of Buyer-Driven Global Commodity Chains. How US Retailers Shape Overseas Production Networks", G. Gereffi y R. Korzeniewicz (eds.), *Commodity Chains and Global Capitalism*, Wesport CT: Prager.
- Gereffi, G., J. Humphrey and T. Sturgeon (2005). "The governance of global value chains", *Review of International Political Economy*, vol. 12, num. 1, pp. 78-104.
- Hobday, M. and H. Rush (2007). "Upgrading the technological capabilities of foreign transnational subsidiaries in developing countries. The case of electronics in Thailand", *Research Policy*, vol. 36, pp. 1335-1356.
- Humphrey, J. (2006). "Policy Implications of Trends in Agribusiness Value Chains", *European Journal of Development Research*, vol. 18, num. 4, pp. 572-592.
- and H. Schmitz (2002). "How Does Insertion in Global Value Chains Affect Upgrading Industrial Clusters?", *Regional Studies*, vol. 36, num. 9, pp. 1017-1027.

- Jenkins, B., A. Akhalkatsi, B. Roberts and A. Gardiner (2007). *Business Linkages. Lessons, Opportunities, and Challenges*, International Finance Corporation, International Business Leaders Forum and the Kennedy School of Government, Harvard University.
- Jones, R. W. and H. Kierzkowski (1990). "The Role of Services in Production and International Trade. A Theoretical Framework" in R. W. Jones and A. O. Krueger (eds.), *The Political Economy of International Trade. Essays in Honor of Robert E. Baldwin*, Oxford: Basil Blackwell.
- Kaplinsky, R. and J. Readman (2001). *Integrating SMEs in Global Value Chains. Towards Partnership for Development*, Viena: ONUDI.
- Nadvi, K. (2008). "Global standards, global governance and the organization of the global value chains", *Journal of Economic Geography*, num. 8 , pp. 323-343.
- OCDE (2004). *Promoting entrepreneurship and innovative SMEs in a global economy. Towards a more responsible and inclusive globalization*, Informe ejecutivo de la segunda Conferencia Ministerial de la OCDE sobre las PYMES celebrada del 2 al 5 de junio en Estambul.
- ONUDI (2001). *UNIDO Partnership with Private Business. Rationale, Benefits, Risks and Approaches*, Viena: ONUDI.
- Pietrobelli, C. and F. Saliola (2008). "Power relationships along the value chain. multinational firms, global buyers and performance of local suppliers", *Cambridge Journal of Economics*, vol. 32, pp. 947-962.
- Pietrobelli, C. and R. Rabellotti (eds.) (2006). *Upgrading to compete. Global Value Chains, Clusters and SMEs in Latin America*, Washington, D. C.: Inter-American Development Bank and David Rockefeller Center for Latin American Studies (Harvard University).
- Petkova, I. (2006). "Shifting regimes of governance in the coffee market. From secular crisis to a new equilibrium?", *Review of International Political Economy*, vol. 13, num. 2, pp. 313-339.
- Porter, M. E. (1985). *Competitive Advantage. Creating and Sustaining Superior Performance*, Nueva York: The Free Press.
- Romero, I. (2006). "Las PYME en la economía global. Hacia una estrategia de fomento empresarial", *Problemas del desarrollo. Revista Latinoamericana de Economía*, vol. 37, núm. 146, pp. 31-50.
- I. y F. J. Santos (2007). "Firm Size and Regional Linkages. A Typology of Manufacturing Establishments in Southern Spain", *Regional Studies*, vol. 41, num. 5, 571-584.
- Schmitz, H. (ed.) (2004). *Local Enterprises in the Global Economy—Issues of Governance and Upgrading*, Cheltenham: Edward Elgar.

- Schmitz, H. and P. Knorringa (2000). “Learning from global buyers”, *Journal of Development Studies*, num. 37, pp. 177-205.
- Sturgeon, T. (2002). “Modular production networks. A new American model of industrial organization”, *Industrial and Corporate Change*, vol. 11, num. 3, pp. 451-496.
- Sturgeon, T., J. Van Biesebroeck y G. Gereffi (2008). “Value chains, networks and clusters. Reframing the global automotive industry”, *Journal of Economic Geography*, num. 8, pp. 297-321.
- Thomsen, L. (2007). “Accessing global value chains? The role of business-state relations in the private clothing industry in Vietnam”, *Journal of Economic Geography*, num. 7, pp. 753-776.
- UNCTAD (2007). *Aumento de la participación de las Pequeñas y Medianas Empresas en las Cadenas de Valor Mundiales. Nota de la Secretaría de la UNCTAD* (TD/B/COM.3/EM.31/2).
- Wixted, B., N. Yamano and C. Webb (2006). “Input-Output Analysis in an Increasingly Globalised World: Applications of OECD’s Harmonised International Tables”, *OECD Science, Technology and Industry Working Papers*, 2006/7, París: OCDE.

Recursos electrónicos

- Ahmad, N. and A. Wyckoff (2003). “Carbon Dioxide Emissions Embodied in International Trade of Goods”, *OECD STI Working Paper*, 2003/15, París: OCDE ([www.oilis.oecd.org/olis/2003doc.nsf/linkto/dsti-doc\(2003\)15](http://www.oilis.oecd.org/olis/2003doc.nsf/linkto/dsti-doc(2003)15)).
- Guzmán, J., J. Santos, F. R. Cáceres, F. Liñán, I. Romero, P. Moreno, P. Tejada and E. Fontela (2006). *Globalisation, SMEs and Tourism Development. The Role of Andalusian SMEs in Tourism Global Value Chains* (www.oecd.org/dataoecd/44/57/40122424.pdf).
- Morcos, J. L. y A. De Crombrugghe (2004). *Subcontratación internacional frente a deslocalización. Examen de los estudios disponibles y de ejemplos obtenidos de la red de BSA/SPX*, Viena: ONUDI.
- OCDE (2007). “Enhancing the Role of SMEs in Global Value Chains”, Informe final de la Conferencia celebrada en Tokio del 31 de mayo al 1 de junio, (www.oecd.org/dataoecd/27/43/38900592.pdf).