

POLÍTICAS PARADIPLOMÁTICAS Y CADENAS GLOBALES DE VALOR.

Potencialidades de Córdoba

Resumen

La economía mundial se caracteriza por una creciente fragmentación de la producción en etapas productivas, las cuales se encuentran situadas en diferentes geografías. La necesaria interconexión entre dichas actividades puede analizarse bajo el modelo de producción global denominado Cadena Global de Valor, el cual echa luz sobre estos procesos de deslocalización productiva, así como también sobre las dinámicas imperantes en dichas redes. De manera simultánea, los gobiernos subnacionales -a partir de una creciente participación en la esfera internacional- pasaron a desempeñar un activo rol en la atracción de estas actividades productivas hacia sus territorios. No obstante, la simple participación en estas cadenas no garantiza beneficios directos y a largo plazo sobre las economías domésticas. En consecuencia, el presente ensayo plantea la necesidad de orientar las políticas paradiplomáticas hacia un mayor agregado de valor y un escalonamiento dentro de las cadenas globales de valor.

Palabras clave: Paradiplomacia, Cadena Global de Valor, Ventajas Competitivas Dinámicas, Economía Local, Provincia de Córdoba.

Abstract

The world economy is characterized by an increasing fragmentation of production in productive stages, which are located in different geographies. The necessary interconnection between these activities can be analyzed under the global production model called Global Value Chain, which sheds light on these productive delocalisation processes, as well as on the dynamics prevailing in these networks. At the same time, subnational governments – with a growing participation in the international sphere - began to play an active role in attracting these productive activities towards their territories. However, participation in these chains does not guarantee direct and long-term benefits on domestic economies. Consequently, the present essay raises the need to orient paradiplomatic policies towards a greater value aggregation and its staggering inside the GVC.

1 Becario doctoral de CONICET en el Instituto de Relaciones Internacionales (UNLP), maestrando en Relaciones Económicas Internacionales (UBA), Licenciado en Relaciones Internacionales y Licenciado en Ciencia Política (US21).

8 **Key Words:** *Paradiplomacia, Global Value Chain, Dynamic Competitive Advantages, Local Economy, Córdoba Province.*

Las relaciones económicas internacionales consolidaron la creación de un mercado mundial de características planetarias. Las empresas transnacionales fueron el vehículo que coadyuvó de manera indiscutible al proceso de virtual desvanecimiento de las fronteras nacionales comenzado con la globalización, a partir de un proceso fragmentado de producción de bienes y servicios articulados entre sí, transformando la matriz de comercio e inversiones en un fenómeno sistémico e integrado.

El debilitamiento de las fronteras no sólo vino de la mano del mundo empresarial; otros actores diferentes al Estado central comenzaron a tener una creciente injerencia en asuntos internacionales, como es el caso de las unidades sub-nacionales. Su creciente protagonismo les permitió actuar como agentes de las relaciones internacionales es por de sus propios intereses y como espacios articuladores de complejos productivos fraccionados globalmente.

La progresiva vinculación entre las dinámicas locales y globales se asienta en una economía mundial altamente interconectada, confirmando sin lugar a dudas el auge de la globalización, concepto esbozado por Robertson décadas atrás. Por su parte, Hocking (2000) hace referencia a ese término observando una “relación simbiótica de fuerzas que cohesionan o que fragmentan, lo que constituye una dialéctica global-local, donde los sucesos locales se integran dentro de estructuras globales que, a su vez, inciden en los sucesos locales dentro de un continuum iterativo”.

Partiendo de este escenario, se presenta oportuno profundizar el conocimiento de las relaciones internacionales y los espacios locales. El presente ensayo plantea la vinculación de dos áreas propias de la disciplina: las Cadenas Globales de Valor y la paradiplomacia. Ambos son consecuencias de las dinámicas globales vigentes que contribuyen a sostener la creciente participación de las relaciones económicas internacionales en los ámbitos locales.

En primer lugar, es necesario hacer mención al modelo de producción global denominado Cadena Global de Valor -CGV-. Este ha sido investigado por diversos autores y permite explicar el apogeo del comercio intra-industrial, el cual representa una proporción creciente de las exportaciones mundiales de los últimos años. Este modelo

identifica un proceso de deslocalización geográfica de la producción a nivel planetario, el cual maximiza sus beneficios a partir de la radicación de diversas actividades en distintos puntos del globo. En palabras de Lall, Albaladejo y Zhang (2004), estamos en presencia de “sistemas internacionales establecidos para optimizar la producción, la comercialización y la innovación mediante la localización de productos, procesos o funciones en diferentes países para beneficiarse de los bajos costos, del marketing tecnológico, logístico y otras diferencias”.

Una CGV describe a toda la gama de actividades que las empresas realizan para llevar un producto, desde su concepción hasta su uso final. Esto incluye actividades tales como el diseño, la producción, la comercialización, la distribución y la asistencia al consumidor final. Las actividades que la integran pueden ser realizadas dentro de una misma empresa o divididas entre diferentes firmas, que a su vez pueden ser ejecutadas dentro de una única ubicación geográfica o ser distribuidas en diversas áreas del globo (The Global Value Chains -GVC- Initiative)².

La importancia de las CGV tomó un relevante protagonismo de la mano de organismos internacionales como la OMC, OCDE, UNCTAD, CEPAL, quienes han puesto el análisis de las mismas en la agenda económica mundial. En los últimos años³, han elaborado una serie de documentos sobre el tema con el objetivo de medir su importancia en el comercio mundial.

Esta relevancia viene dada por una serie de aspectos, a saber: 1) su estrecha relación con la inversión extranjera directa; 2) el progresivo incremento del intercambio de bienes intermedios; 3) el aumento del contenido importado de las exportaciones; 4) el papel fundamental que cumplen los servicios, muchos de los cuales se incorporan como insumos a los bienes finales comercializados; y, 5) la mayor agregación del valor radicada en las actividades intensivas en conocimiento como diseño e investigación (Oddone, 2016b).

En contraste con lo que sucedía anteriormente, cuando el comercio de bienes finales se explicaba por las dotaciones de factores y tecnologías estáticas, en la actualidad

2 The Global Value Chains Initiative es una red informal de investigadores, activistas y formuladores de políticas que busca consolidar y fomentar la perspectiva CGV, una visión centrada en la industria de la globalización económica que pone de relieve los vínculos entre los actores económicos y en todo el espacio geográfico. www.globalvaluechains.org

3 OCDE y OMC, 2012, 2013; OCDE, 2013.

existe una fragmentación internacional de actividades en contextos marcadamente dinámicos, que induce a una creciente especialización en etapas productivas y procesos para abastecer a demandas que se tornan universales (Bisang, Anlló y Campi, cita en Kosacoff y Mercado 2009).

Frente a este contexto, una exitosa política de atracción de actividades productivas hacia un país, región o provincia pasará de depender de la creación de ventajas competitivas dinámicas. Según Albuquerque (2004), la calidad de la inserción internacional de un espacio sub-nacional está fuertemente vinculada a su capacidad de producción y generación de ventajas competitivas dinámicas. En la misma dirección y en palabras de Porter (2007), “las industrias competitivas de un país están usualmente vinculadas a una ciudad o región, dando lugar al concepto de ventaja competitiva local”.

Por otro lado, la trascendencia de los espacios locales se tradujo en el surgimiento de actores subnacionales en el ámbito de las relaciones internacionales. Su participación puso en jaque la concepción realista de la primacía del Estado-Nación, dando cuenta de la transformación compleja de un sistema internacional hacia una sociedad internacional permeada por diferentes actores, principios, ideas e instituciones (Linklater). Una progresiva necesidad de canalizar las demandas domésticas impulsa a las ciudades, provincias o regiones a participar decididamente en el plano mundial. Sus propósitos no sólo persiguen alcanzar un mayor protagonismo, sino también conseguir objetivos concretos, como ser la captación de recursos externos y la búsqueda de mercados internacionales para la colocación de sus productos materiales y culturales (Zubelzú, 2008).

Como resultado de la proliferación de interacciones entre actores locales y externos se han desarrollado una diversidad de prácticas complementarias a la diplomacia nacional, guiadas por las necesidades e intereses de los diferentes niveles gubernamentales al interior de un Estado. Algunos autores han usado definiciones como diplomacia descentralizada, diplomacia multinivel, diplomacia constitutiva, diplomacia federativa y diplomacia sub-estatal. En su conjunto, esta multiplicidad de políticas desarrolladas por los entes sub-nacionales se encuadra dentro de la denominada paradiplomacia.

El término de paradiplomacia se encuentra primigeniamente en los escritos de Ivo Duchacek y representa un marco conceptual adecuado para analizar, encuadrar y explicar este nuevo fenómeno de la participación internacional de las unidades sub-estatales. En concreto, “la paradiplomacia puede ser definida como la participación

de los gobiernos no centrales en las relaciones internacionales, a través del establecimiento de contactos permanentes o ad hoc con entidades públicas o privadas extranjeras, con el propósito de promover diversos aspectos socioeconómicos o culturales” (Comago, 2001). No obstante, no debe pensarse al ascenso de la paradiplomacia en detrimento de la diplomacia estatal, sino que se trata de un conjunto de interrelaciones transnacionales que se superponen parcialmente a aquélla y complejizan el escenario político mundial (Ferro 2005).

Acorde a la investigación de Botto y Scardamaglia (2011), en materia de políticas paradiplomáticas, algunas provincias argentinas fueron proactivas en la búsqueda de mercados y en la promoción de sus productos en el exterior, a través de la realización de misiones comerciales, la participación en ferias internacionales y la realización de rondas de negocios. En la misma dirección, celebraron acuerdos de intercambio comercial, de facilitación del comercio y también crearon redes nacionales e internacionales, como regiones provinciales, con las cuales se buscó coordinar misiones comerciales.

En lo que respecta al área de inversiones, explícitamente mencionada en el artículo 125 de nuestra Constitución Nacional, las provincias promocionaron sus territorios como destinos atractivos para la radicación de inversiones extranjeras directas. Para ello realizaron misiones de promoción y establecieron incentivos a los inversores, como ser la exención de impuestos, garantías de préstamos, reintegro de inversión, entre otras. Sin embargo, la paradiplomacia en materia económica de las provincias presenta un patrón común de atracción de inversiones genéricas, presumiendo que cualquier tipo de inversión genera beneficios económicos. Sin embargo, la nueva internacionalización productiva que tiene lugar a nivel mundial plantea la necesidad de focalizarse en aquellas actividades que potencien un crecimiento de largo plazo basado en incrementos genuinos y sistemáticos de la productividad y la competitividad, generando derrames en toda la economía local.

El desarrollo local a largo plazo requiere de políticas paradiplomáticas que se caractericen por una apropiada planificación que identifique sectores estratégicos y articulaciones centradas en la manufactura de media y alta tecnología, intensiva en diseño e innovación, así como también en los servicios basados en conocimiento. La participación en CGV permite el acceso a nuevas tecnologías, habilidades empresariales y redes de innovación que tienden a incrementar la productividad y deberían mejorar la calidad del empleo y de los salarios (Oddone, 2016a). En consecuencia, se deben

incentivar actividades productivas locales que se distancien de la mano de obra intensiva y se concentren en actividades intangibles, las cuales requieren de recursos humanos calificados.

En concordancia con López y Ramos (cita en Kosacoff y Mercado, 2009):

“es evidente el potencial que pueden tener las empresas transnacionales para influir sobre la configuración productiva de los países en desarrollo, no sólo a través de la presencia directa sino especialmente a través del vínculo con los proveedores y clientes que forman parte de las CGV. Siendo así, pasan a ser centrales no sólo las políticas de atracción de inversiones sino también las acciones de estímulo al desarrollo de capacidades de absorción doméstica, la mejora de los bienes públicos, el desarrollo de activos específicos y la promoción del involucramiento de las ET [empresas transnacionales] con el medio local, entre otras”.

En base a lo aquí expresado, se parte de la hipótesis que las provincias argentinas deben desarrollar nuevas herramientas paradiplomáticas, con el objetivo de fomentar una mayor participación y un escalonamiento dentro de las cadenas globales de valor estratégicas. Si bien las provincias tienen experiencia en la creación de vínculos con el exterior, incluso previas a la reforma constitucional de 1994, el nuevo paradigma de producción global impone una agenda desconocida a las autoridades locales en materia de políticas paradiplomáticas. El punto de partida para sostener esta hipótesis tiene que ver con la ausencia de políticas públicas destinadas a fomentar la inserción de las provincias en las CGV, que impulsen el desarrollo de un ecosistema de interacción entre los agentes, mejoren las capacidades de absorción doméstica y fomenten a las firmas extranjeras a intensificar la radicación de actividades de alto valor agregado en sus geografías.

Entre las principales acciones a realizar se encuentra un adecuado análisis del modelo de CGV. Este esquema productivo fragmentado contiene implícitos una variedad de aspectos que requieren un particular grado análisis que permita conocer sus alcances e implicancias para las economías provinciales.

Así, por ejemplo, mientras los organismos internacionales presumen que la mera participación de los países en desarrollo en las cadenas globales de valor actuaría como un mecanismo de acceso a los mercados internacionales de bienes y servicios, estos

potenciales beneficios sobre las economías domésticas no siempre son homogéneos. De acuerdo a Padilla (2014),

“estos beneficios no son el producto espontáneo e inmediato del proceso de inserción en las cadenas (locales, regionales o globales), sino que requieren del adecuado funcionamiento de diversos factores como el sistema de relaciones de los actores, las instituciones de apoyo, los espacios de apropiación de valor agregado y, en general, de la gobernanza de la cadena”.

De igual manera, se presenta como necesario identificar los perfiles de gestión de internacional en materia económica impulsados por los gobiernos provinciales para la atracción de IED. Adoptando la referencia a la gestión internacional⁴ desarrollada por Zubezú (2008), si bien gran parte de esta actividad está protagonizada por los actores gubernamentales provinciales, también participan en ella otros actores como las empresas, las ONGs, universidades, entre otros. En palabras de la autora, ello se debe a que “las vinculaciones internacionales generadas desde el sector no gubernamental, han enfrentado a las administraciones provinciales con la creciente necesidad de dar respuestas a múltiples demandas y acciones ‘externas’ e ‘internas’.”

Una visión amplia respecto del accionar externo de las provincias, junto con una mayor comprensión del fenómeno de producción globalizado de CGV permitirá, a la postre, desarrollar estrategias paradiplomáticas orientadas a participar en las redes de producción globales. Estas deberán sustentarse en ventajas competitivas dinámicas⁵ locales que contribuyan a aumentar el valor agregado hacia actividades de mayor valor agregado.

4 El análisis de los perfiles de la gestión internacional de las provincias de Zubezú comprende diversas cuestiones, como ser: áreas temáticas de gestión, intensidad o activismo, continuidad en el tiempo de ese activismo y la estructura institucional específica.

5 Las ventajas competitivas dinámicas Las ventajas competitivas dinámicas marcaron la superación del enfoque estático, puesto que incorporan el cambio técnico, la incorporación de conocimiento y valor agregado a la producción. A partir de ello, el crecimiento económico se sustenta en la vinculación de factores y actividades tales como las estrategias empresariales, la existencia de infraestructura adecuada, la calificación de proveedores, las condiciones de la demanda, la disponibilidad de mano de obra calificada y la capacidad asociativa e innovadora de los distintos actores.

14 Potencialidades de Córdoba

La provincia de Córdoba presenta un nutrido historial de actividades paradiplomáticas, incluso previas a la reforma constitucional de 1994. En palabras de Botto y Scardamaglia (2011), “una de las provincias líderes [en políticas paradiplomáticas] es la provincia de Córdoba. Este liderazgo antecede a la reforma constitucional y a los años ‘90 ya que en la década del ‘50 y del ‘60 fue un importante destino de inversiones de empresas del sector automotriz, que armaron allí un polo de producción.”

El sector privado ha tenido un rol importante en la búsqueda de mercados y la creación de redes comerciales. Un hito ha sido la creación de una estructura institucional donde empresarios y el gobierno provincial comparten objetivos y recursos en materia de promoción de exportaciones a través de la agencia público-privada Pro Córdoba. Estas acciones denotan un activo interés y un reconocimiento de las potencialidades del accionar provincial en la generación de vínculos con el exterior. En efecto, según el reciente Diagnóstico exportador de la provincia de Córdoba⁶, las exportaciones representan un tercio del Producto Bruto Geográfico, posicionándola como la tercera provincia exportadora del país.

No obstante, los beneficios de estas estrategias, acorde al mencionado estudio, se verifica una preeminencia de las manufacturas de origen agropecuario las cuales, a su vez, registran una fuerte concentración de derivados de soja de bajo valor agregado. Entonces, si bien se evidencia un aprendizaje institucional en materia de paradiplomacia económica, así como una sinérgica articulación con actores privados, las mismas sólo se concentraron en la promoción de exportaciones y no en un mayor agregado de valor sobre las mismas.

Por consiguiente, a nivel de planificación de políticas públicas, es necesario entender cómo funcionan hoy las cadenas globales de valor para generar derrames y eslabonamientos desde la exportación y la inversión extranjera directa hacia la economía local. Una inserción internacional de calidad exige diseñar y aplicar políticas selectivas que generen ventajas competitivas dinámicas que contribuyan a participar en eslabones de alto valor agregado. Ello repercutirá de manera decisiva en la generación de divisas, empleos calificados y nuevas oportunidades para crear externalidades positivas y encadenamientos dentro de la economía de la provincia.

6 Diagnóstico exportador de la provincia de Córdoba. Documento de Trabajo realizado por el Equipo de la Fundación CEIC en Abril de 2017.

Bibliografía

- Alburquerque, F. (2004). El enfoque del desarrollo económico local. Cuaderno de capacitación No. 1. Serie: Desarrollo Económico Local y Empleabilidad Programa AREA - OIT en Argentina - Italia Lavoro Buenos Aires, Organización Internacional del Trabajo.
- Botto, M. y Scardamaglia, V. (2011) Creando capacidades: las negociaciones económicas internacionales y las provincias argentinas. ¿Un rol para el sector privado? Serie Aportes N°15. ISSN 1853-1113. Buenos Aires.
- Colacrai, M y Zubelzú, G. (2004), Las vinculaciones externas y la capacidad de gestión internacional desplegadas por las provincias argentinas en la última década. Una lectura desde las relaciones internacionales. CARI.
- Cornago, N. (2001). Diplomacia, paradiplomacia y redefinición de la seguridad mundial: dimensiones de conflicto y cooperación, en F. Aldecoa y M. Keating (eds.), Paradiplomacia: las relaciones internacionales de las regiones. Marcial Pons. Madrid.
- Duchacek, I. (1986). The territorial dimension of politics: within, among and across nations. Westview Press. London.
- Equipo Fundación CEIC (2017). Diagnóstico exportador de la provincia de Córdoba. Documento de Trabajo. Competitividad y Desarrollo Local.
- Felli, L. (2015). La paradiplomacia en la revista Relaciones Internacionales. Revista Estudios N°49. ISSN: 1852-1568
- Manes Rossi, J. C. (s/f). COMPETITIVIDAD Y EL SISTEMA PRODUCTIVO. Disponible en: http://www.unla.edu.ar/newsletters/obs_empresarial/01/art8.pdf
- Ferraro, D. (2012). La acción internacional de los gobiernos locales. Montevideo Internacional. Disponible en: http://www.paradiplomacia.org/upload/downloads/12f9598dc45f6299fb08c15afc00c44emvd_internacional.pdf
- Gereffi, G.; Humphrey, J. y Sturgeon, T. (2005). The governance of global value chains. Institute of Development Studies. Review of International Political Economy 12:1 February 2005: 78–104. Disponible en: http://www.fao.org/fileadmin/user_upload/fisheries/docs/GVC_Governance.pdf

- Hocking, B. (2000). Vigilando la frontera: globalización, localización y capacidad de actuación de los gobiernos no centrales”, en Felli. L. p.28. La paradiplomacia en la revista Relaciones Internacionales. Revista Estudios N°49. 2015. ISSN: 1852-1568
- Iglesias, E. (2008). Las Provincias argentinas en el escenario internacional - Desafíos y obstáculos de un sistema federal. Buenos Aires.
- Kaplinsky, R. y Morris, M. (2001). A Handbook for Value Chain Research. Vol. 113. IDRC. [on line] Disponible en: <http://www.srp-guinee.org/download/valuechain-handbook.pdf>
- Kosacoff, B. y Mercado, R. -editores- (2009). La Argentina ante la nueva internacionalización de la producción: crisis y oportunidades. Comisión Económica para América Latina y el Caribe - CEPAL / Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. 1a ed. Buenos Aires.
- Lall, S.; Albaladejo, M. y Zhang, J. (2004). Mapping Fragmentation: Electronics and Automobiles in East Asia and Latin America. Oxford Development Studies 32, no. 3. Disponible en: <http://economics.ouls.ox.ac.uk/12780/1/qehwps115.pdf>
- Oddone, N. (2016a). Política comercial y cadenas de valor en Argentina contemporánea: ¿una nueva etapa? PUENTES, Volumen 17, Número 2.
- Oddone, N. (2016b). Cadenas de valor en la Argentina: notas para una política comercial inteligente. Centro de Estudios Internacionales Contemporáneos. Córdoba.
- Oddone, N. y Padilla Pérez, R. (2014). El escalamiento en las cadenas de valor a través de servicios profesionales y de soporte. Puentes. Volumen 15, Número 3.
- Padilla Pérez, R. (2014). Fortalecimiento de las cadenas de valor como instrumento de la política industrial. Metodología y experiencia de la CEPAL en Centroamérica. Desarrollo Económico. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Disponible en: <http://www.cepal.org/es/publicaciones/36743-fortalecimiento-cadenas-valor-como-instrumento-la-politica-industrial>
- Porter, M. (2007). La ventaja competitiva de las Naciones. Harvard Business Re-

view.

Siles, M. (2014). La paradiplomacia de las provincias argentinas y la responsabilidad internacional derivada de su actuación. Ponencia en el VII Congreso de Relaciones Internacionales del Instituto de Relaciones Internacionales de la U.N.L.P. La Plata.

The Global Value Chains Initiative. Disponible en: www.globalvaluechains.org.

Zubelzú, G. (2008). Los gobiernos subnacionales en el escenario internacional. Capítulo III en Las provincias argentinas en el escenario internacional. CARI. Buenos Aires.