

INSERCIÓN EN CADENAS GLOBALES DE VALOR Y DESARROLLO LOCAL: Complejidades recientes tras la Covid- 19

Insertion in Global Value Chains and Local Development: Recent Complexities after Covid-19

Dra. Mahé Sosa Arencibia

<https://orcid.org/0000-0003-4099-7047>

Centro de Investigaciones de Economía Internacional. Universidad de La Habana.

mahe@ciei.uh.cu

.....
Recibido: Septiembre 2021
Aceptado: Septiembre 2021
.....

"En los últimos treinta años, el mundo se acostumbró a una economía global que funcionaba a una velocidad y eficiencia nunca antes conocidas gracias a complejas cadenas globales de valor (CGV). En 2020, la pandemia del COVID-19 y la incertidumbre del sistema internacional parecen auspiciar la (re)construcción de las cadenas a escala regional, pero la capacidad de lograrlo en el mediano plazo difiere según qué región se examine".¹

Resumen

Los últimos dos años han estado marcados por los adversos efectos de la pandemia de la COVID- 19 en todas las aristas de la vida; y, de manera peculiar, en la economía. En un mundo cada vez más interconectado, en el que la actividad económica ocurre fragmentada a nivel global y articulada en robustas cadenas globales de valor, los efectos en la producción fueron inminentes, como consecuencia de la gran interdependencia que tiene actualmente la producción de los principales sectores manufactureros, de la adquisición de bienes intermedios procedentes de otras regiones. Enseguida comenzaron las investigaciones sobre el tema, coincidiendo mayormente en el criterio de que a futuro, y como consecuencia de la crisis, se ha de producir una regionalización o relocalización de las CGV; lo que es lo mismo, se augura una tendencia a la

¹ C:\Users\Hp\Desktop\Artículos 2021\CGV y COVID 19\

conformación de cadenas regionales de valor y la contratación de proveedores y socios comerciales cercanos geográficamente. Esta reorganización de las grandes redes globales podría traer un espacio de oportunidad para regiones que hasta entonces no habían logrado una participación significativa; pero es también un enorme desafío. El desarrollo local puede ser, en este contexto, una pieza clave para mejorar la calidad del crecimiento económico, toda vez que genera inclusión, resiliencia y sostenibilidad.

Palabras clave: COVID-19, cadenas globales de valor, interdependencia, regionalización, desarrollo local

Abstract

The last two years have been marked by the adverse effects of the pandemic of the COVID - 19 in all the edges of the life; and, in a peculiar way, in the economy. In a more and more interconnected world, in the one that the economic activity happens broken into fragments at global level and articulated in robust global value chains, the effects in the production were imminent, as consequence of the great interdependence that the production has of the main sectors manufacturers at the moment, of the acquisition of intermediate goods coming from other regions. At once the investigations began on the topic, coinciding mostly in the approach that to future, it will produce a regionalization or relocation of the CGV. This reorganization of the big global nets could bring an opportunity space for regions that until then they had not achieved a significant participation; but it is also an enormous challenge. The local development can be, in this context, a key piece to improve the quality of the economic growth, all time that generates inclusion and sustainability.

Key words: COVID-19, global value chains, interdependence, regionalization, local development

Códigos JEL: F02, F21, F23, F29

Introducción

La conformación y extensión de las cadenas globales de valor (CGV) en los marcos del Modelo Global de Acumulación es un hecho evidente, que se manifiesta en el creciente grado de penetración de los insumos extranjeros en la actividad productiva y de exportación de la mayoría de las economías nacionales.

Su complejidad; así como el rol que tienen estas cadenas en la inserción internacional es tal, que hoy día lo que se consume en una localidad no depende de lo que ella misma produzca, ni tampoco de la economía nacional a la que pertenece. Los bienes, los servicios y la información de cualquier punto del orbe, son producto de complejas redes que atraviesan varias fronteras. Este dato no tiene punto de comparación histórico por su densidad y cotidianeidad.

En tiempos recientes, sin embargo, la pandemia del COVID-19 ha irrumpido vertiginosamente en el mundo, representando una ruptura en el devenir de casi todas las actividades humanas. En el ámbito de la economía la pandemia ha resultado, entre otras cosas, en nuevos desafíos para la inserción internacional en cadenas globales de valor, habiendo trastocado varios paradigmas fuertemente arraigados en los modelos de estas cadenas.

Los efectos de la crisis en las CGV han sido casi inmediatos, se ha puesto al descubierto que esas grandes y fuertes redes que funcionaban con la casi exactitud del mecanismo de un reloj, habían sido eficazmente diseñadas para su objetivo de maximizar beneficios; pero desdeñaron el efecto que podría tener en la red toda, el simple fallo de uno de los eslabones.

Así, el confinamiento al que obligó la pandemia y el cierre de fábricas e industrias, en un primer momento en China, extendiéndose luego a otras ciudades y países, comenzaron a ser eslabones dañados de estas robustas redes, que enseguida afectó el desempeño de la economía mundial.

Hoy, cuando aún el mundo está bajo los fuertes azotes de la pandemia, se han emprendido estudios sobre el tema, levantándose criterios diversos sobre posibles escenarios post COVID. Parece pronto para un dictamen completo, pero lo que es ya un hecho es el cuestionamiento a la estrategia de compra de productos y materias primas en países distantes, particularmente en China y otros países del continente asiático.

Se erigen conceptos como el de *desglobalización de la supply chain* como consecuencia de la crisis, la consiguiente *regionalización de los procesos productivos* y el *nearshoring*, es decir, proveedores y socios comerciales cerca de nuestras costas.

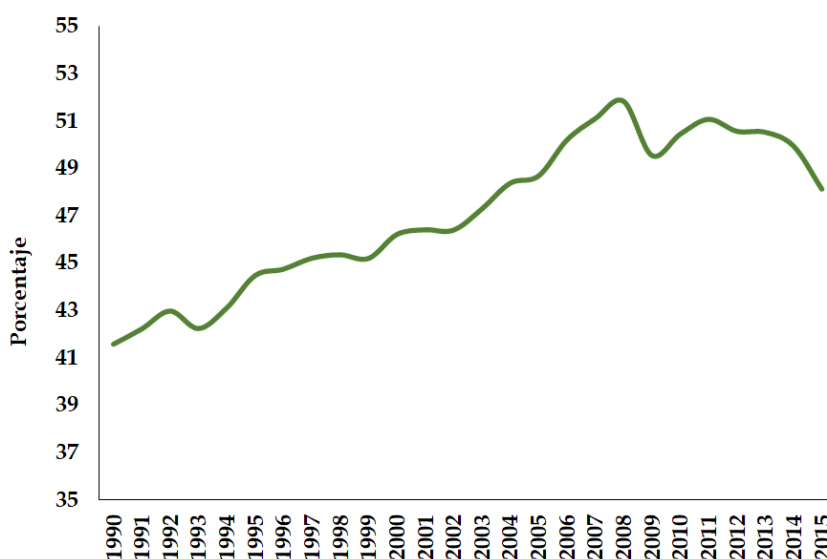
Este nuevo escenario de apuesta por una relocalización de las CGV trae consigo nuevos retos, pero también oportunidades para aquellos espacios económicos que no alcanzaron puesto en las inclusiones anteriores. La competencia quizás se estrecha, pero nadie ha hablado ni debería pensarse, que las barreras de entrada a las CGV van a disminuir, muy por el contrario. Por tanto, el desafío está en saber aprovechar las oportunidades y en poder hacerlo. Una vez más entonces resulta trascendente el rol del territorio, las estrategias de desarrollo local/ territorial podrían ser cruciales en este empeño.

1. Las cadenas globales de valor en la inserción internacional: Situación actual frente a la COVID- 19 y posibles escenarios a futuro

La consolidación de las cadenas globales de valor (CGV) como estructura central del Modelo Global de Acumulación ha sido el punto de partida obligado en los estudios sobre inserción internacional en las últimas décadas; en tanto ha significado el establecimiento y consolidación de redes a lo largo y ancho del planeta, a través de la fragmentación internacional de la producción y en general de toda la actividad económica, que funcionan bajo las lógicas de beneficio del capital transnacional y tienen absoluto control de los mercados; como se muestra en el *Gráfico 1*. Por ende, en este marco, una inserción internacional competitiva ocurre, casi siempre, a partir de una inserción a estas cadenas.

Gráfico 1

Por ciento del comercio total mundial asociado a CGV



Fuente: Borin y Mancini, 2019.

Ello ha resultado en que en las últimas décadas se ha producido un despliegue acelerado de las CGV. Una de las principales consecuencias de este rápido desarrollo ha sido el incremento de la interdependencia entre sus distintos eslabones; especialmente las industrias manufactureras son cada vez más dependientes de la producción de bienes intermedios en otros países.

Pero las CGV no han estado exentas de shocks; algunos de los cuales han sido puramente económicos; como lo fue la crisis financiera de 2008-2009, y otros han tenido un origen natural. Entre estos últimos está el generado por el terremoto y tsunami en Japón en 2011, que obligó a empresas japonesas establecidas en los Estados Unidos a parar su producción al verse imposibilitadas de importar bienes intermedios desde Japón, y se suma ahora la actual pandemia generada por la COVID- 19.

Estos shocks naturales eran percibidos como eventos aislados y con un efecto temporal. Sin embargo, la incertidumbre que rodea a la pandemia actual de la COVID-19, acerca de su duración, posibles rebotes o la aparición de nuevas pandemias, hacen que la percepción general sobre el shock económico sea muy distinta. (Biurrun, 2020)

Se impone entonces estudiar los efectos que está teniendo esta pandemia y los cambios que puede significar en el comportamiento de estas cadenas y por consiguiente, en la inserción internacional.

Para empezar, es importante mencionar, entre los efectos de la pandemia en el corto plazo, que el estallido del virus repercutió directamente en la producción mundial de mercancías, a partir del cierre temporal de fábricas, en un primer momento en China, que luego se fue extendiendo a otras ciudades y naciones, como resultado de las medidas de aislamiento. El efecto en la producción mundial de mercancías se explica entonces por la gran dependencia que tiene actualmente la producción de los principales sectores manufactureros², de la adquisición de bienes intermedios procedentes, fundamentalmente, de China. A su vez, las manufacturas chinas dependen principalmente de inputs norteamericanos y alemanes.

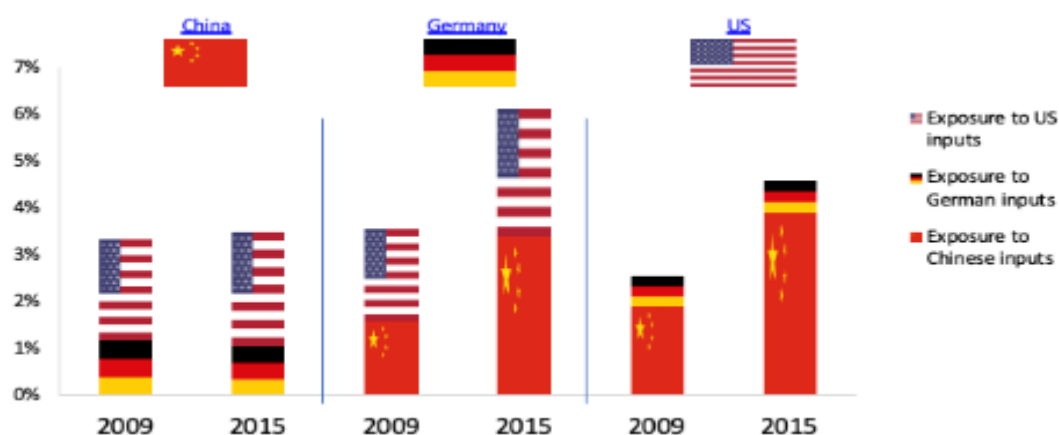
Si bien en la actualidad la actividad económica ocurre en general, fragmentada a nivel global, para muchas de las CGV la mayoría de los eslabones se encuentran en una misma región. Según trabajos académicos y las propias tendencias registradas por la Organización Mundial del Comercio (OMC), la mayor parte del comercio de la cadena de suministro se lleva a cabo dentro de

² Alrededor del 25% de los bienes intermedios de exportaciones de alta tecnología de países como EEUU, Japón, Corea y México vienen de China. (Biurrun, 2020)

tres aglomeraciones regionales: la "Fábrica Asia" (las grandes economías del Asia Pacífico), la "Fábrica Europa" (la Unión Europea y el Reino Unido) y la "Fábrica América del Norte" (los tres gigantes del T-MEC).

Acercando la lupa, en cada "fábrica regional" existen claros centros que dirigen las redes de suministro y comercio en cada zona. En las tres aglomeraciones antes mencionadas son China, Alemania y Estados Unidos quienes nuclean las cadenas regionales de valor (CRV). El siguiente gráfico muestra así la gran dependencia que tienen estas tres naciones para sus producciones finales, de la adquisición de bienes intermedios de las otras dos.

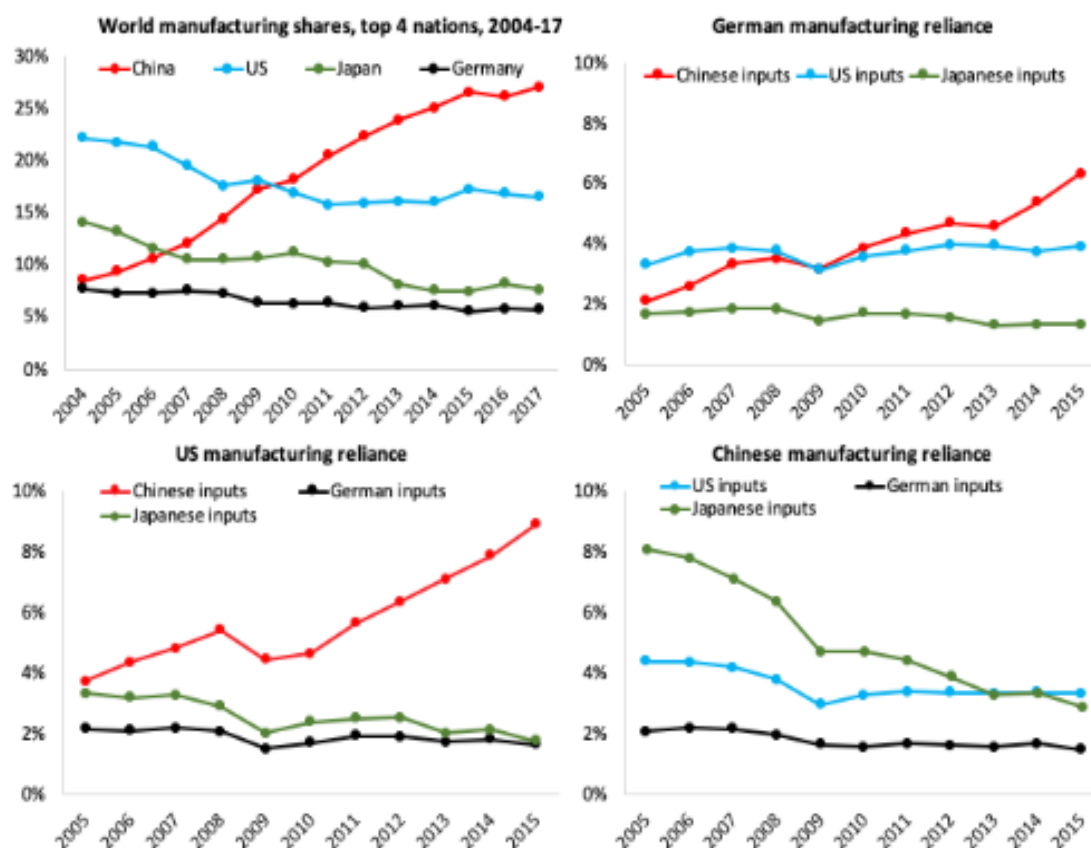
Gráfico 2
Interdependencia de las grandes potencias manufactureras
2009 vs 2015



Fuente: Cálculos llevados a cabo por Richard Baldwin y Rebecca Freeman a partir de las Tablas Inter-country Input-Output de la OCDE, disponibles en: <https://www.oecd.org/sti/ind/inter-country-input-output-tables.htm>.

Sin embargo, es evidente en este gráfico que la dependencia de Estados Unidos y Alemania con respecto a China se ha incrementado en el tiempo, contrario a lo que sucede con la dependencia de bienes intermedios estadounidenses y alemanes para China. Ello se aprecia con mayor facilidad en el *Gráfico 3*, en el que se observa la evolución de la interdependencia entre estos tres productores de bienes manufacturados, junto a Japón, según el origen de los bienes intermedios.

Gráfico 3
Interdependencia de la producción manufacturera de bienes intermedios en los principales centros de actividad de las Cadenas Globales de Valor

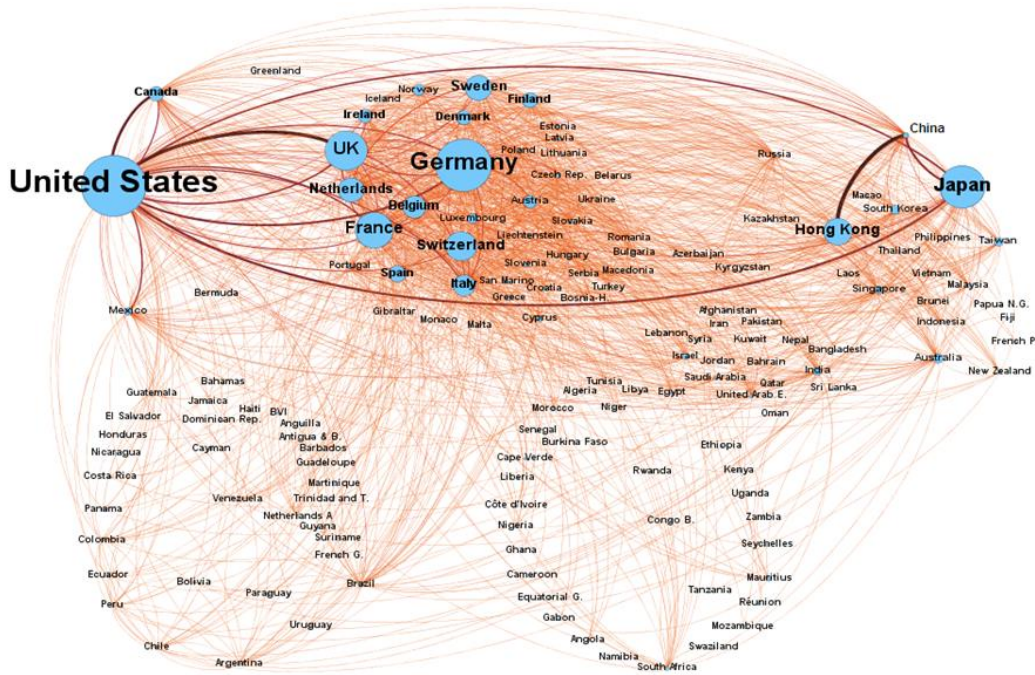


Nota: Las figuras muestran el porcentaje de bienes intermedios directos e indirectos de cada centro de actividad manufacturera en los productos finales de los demás.

Fuente: Cuotas de manufacturas a partir de la base de datos de World Development Indicator. Los cálculos sobre la interdependencia han sido llevados a cabo por Richard Baldwin y Rebecca Freeman en base a las Tablas ICIO de la OCDE, disponibles en: <https://www.oecd.org/sti/ind/inter-country-input-output-tables.htm>

Esta interdependencia provoca que, dado el origen geográfico y el patrón de contagio del virus, no sea descartable una caída del comercio mundial que adopte forma de olas, provocada por el contagio y re-contagio a lo largo de las cadenas (...).(Biurrun, 2020)

Imagen 1
Multinacionales y subsidiarias verticales

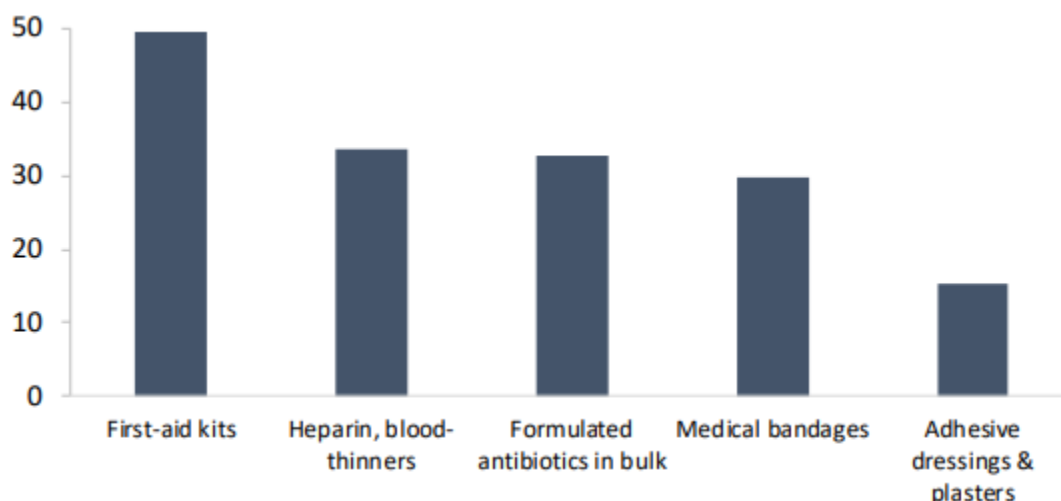


Fuente: BID con datos de Dun & Bradstreet

Tampoco se puede obviar el papel de la dependencia indirecta, fruto de la cada vez más compleja composición de las cadenas; esto implica que, por ejemplo, una empresa cuyos proveedores de inputs están establecidos en un país sin medidas de confinamiento puede ver igualmente afectada su producción debido a que esos inputs puedan con alta probabilidad contener componentes esenciales provenientes de China, y estos a su vez pueden contener partes procedentes de otro país, y así sucesivamente. (Biurrun, 2020)

Un ejemplo claro es el de la cadena de suministros médicos, de gran importancia en el presente. Esta cadena global tiene en China a su principal proveedor, como se observa en el *Gráfico 4*.

Gráfico 4
Participación de China en las importaciones totales de determinados suministros médicos 2018 (%)



Nota: Las importaciones hacen referencia a los siguientes códigos HS: 300650, 300190, 300320, 300590, 300570.

Fuente: EBRD (2020)

La dependencia que esta cadena tiene de China, tiene implicaciones muy importantes en la reciente crisis de la COVID-19, pues ha provocado que algunos países productores de mascarillas, tales como Francia, hayan preferido importar billones de ellas desde China, antes que potenciar su producción nacional, y esto muestra cómo los productores centrales en algunas cadenas parecen haber sido más eficientes a la hora de suministrar bienes sanitarios durante la crisis.

Así, en el presente, los espacios más dependientes de estas grandes redes sufrirán en mayor medida los nocivos efectos de la dependencia. El Este de África, el Medio Oriente y América Latina reciben al shock económico de peor manera que las tres “fábricas” regionales.

Para los latinoamericanos, la pandemia puso nuevamente de manifiesto la falta de regionalización. La histórica dependencia, la falta de complementariedad entre las economías de la región y la reprimarización reciente hicieron que los niveles de comercio intrarregional se mantuvieran por debajo del 20%, mientras que para las tres “fábricas” de Asia, Europa y América del Norte los niveles son

superiores, oscilando entre el 50 y el 60%, y hasta África aumentó en un 50% en los últimos veinte años. (C:\Users\Hp\Desktop\Artículos 2021\CGV y COVID 19)

Asimismo, la tasa de *backward participation* (proporción de componentes (o valores) importados dentro de cada cosa que se exporta) en América Latina es del 18%, mientras que para la Unión Europea es el 40%.

La constatación de esta gran interdependencia ha llevado en los últimos años a muchos países a tratar de re-localizar las cadenas de producción y a establecer políticas de corte proteccionista, especialmente en el caso de las restricciones a las exportaciones de suministros médicos. La mayoría de estas medidas han sido tomadas en menos de dos meses desde la confirmación de la pandemia.

Un segundo impacto ha sido ocasionado por la contracción de la demanda de bienes manufacturados y de servicios, lo que se explica por la lógica caída en la demanda agregada, posposición de compras por parte de los consumidores y de inversiones por parte de las empresas, debido a la incertidumbre que genera la situación pandémica.

Si bien los bienes manufacturados son en gran medida los más susceptibles a caídas repentinas en la demanda, como se constató en la crisis de 2008-2009, esta crisis ha sumado una fuerte reducción de los servicios debido a las medidas de aislamiento, lo que afecta severamente a las industrias de la hostelería o el transporte, y en general a todas aquellas actividades o servicios que dependen del movimiento de personas.

Sin embargo, los servicios esenciales (alimentación, energía, suministros sanitarios, entre otros) y aquellos vinculados a la digitalización, como el teletrabajo o la teleeducación, se han visto potenciados ante la imperiosa necesidad de no parar totalmente la actividad de las diferentes regiones.

Pero, ¿qué pasará con las CGV tras la COVID- 19? ¿Se producirá una reversión de la fragmentación de la actividad económica? Diversas pueden ser las opiniones al respecto, lo cierto es que pese a las diferentes reconfiguraciones que seguro sufrirán las CGV en los próximos tiempos, parece aventurado pronosticar su fin. Incluso durante la pandemia, y pese a las políticas proteccionistas, muchas han permanecido en funcionamiento y algunas de hecho se han visto potenciadas, como la cadena de suministros médicos.

Entre las diversas predicciones, surgidas a raíz de la COVID- 19 acerca del futuro de las cadenas globales de valor están, con más frecuencia, las siguientes: *Reshoring*: (re)nacionalización de las CGV, *Nearshoring*: (re)localización de las CGV y *Multi-sourcing*: Diversificación geográfica en la red de proveedores.

Este nuevo escenario, especialmente el que apuesta por una relocalización de las CGV, trae consigo nuevas oportunidades para algunas regiones. Para América Latina, por ejemplo, podría significar nuevas posibilidades de conformación de cadenas regionales de valor (CRV).

En general pensar en CRV para América Latina es todo un desafío. Sin embargo, las economías pequeñas y medianas de la región tienen actualmente mayores niveles de integración intrarregional que las grandes (sobre todo Brasil y México). De hecho, la integración de los grandes en las CGV hasta hoy, constituye una debilidad, no una fortaleza, pues ha implicado altos niveles de importación desde otras regiones como Asia Pacífico y Estados Unidos.

Por otra parte, si para la Unión Europea el marco común fue esencial para la construcción de CRV, en la región latinoamericana existe una amplia y compleja red de acuerdos comerciales preferenciales y acuerdos bilaterales y multilaterales intrarregionales, pero no un único acuerdo regional. La falta de sincronización de las preferencias y normas impide un mayor comercio intrarregional y la formación de CRV.

Además, existen razones fundamentales por las cuales América Latina participa poco en las CGV, asociado a altos costos relacionados al comercio, el transporte y la logística. Estas razones no desaparecen con la COVID-19. Tampoco se ha mencionado que tras la COVID disminuyan las fuertes barreras de entrada que limitan la inserción a las cadenas, materializadas en el estricto cumplimiento de rigurosos estándares públicos y privados, lo que ha sido siempre un freno para pequeñas y medianas empresas; así como localidades de países en desarrollo, en el empeño de inserción a las redes globales.

Sin embargo, es un hecho que el comercio mundial tiende hacia las CRV; existe una urgencia de recuperación económica post COVID-19; y los Estados latinoamericanos sostienen la necesidad de construir un desarrollo sostenible. Por tanto, tres realidades tienen que cambiar para tener una *Factory Latin America*: la región forma parte de pocos eslabones de las CGV, cuando lo hace es con poco valor agregado y todavía persisten niveles muy bajos de CRV.

En general, las empresas que forman parte de las CGV tienden a gozar de mayor capacidad de innovación y productividad. La participación en las cadenas de valor puede ser beneficiosa para fomentar el crecimiento y la internacionalización de las empresas, independientemente de su escala y tamaño. Si bien las CGV han sido tradicionalmente impulsadas predominantemente por grandes empresas multinacionales que, en su esfuerzo por maximizar la eficiencia mediante la especialización de su producción y la coordinación transfronteriza, han ido desagregando etapas del proceso, también las PYMES se han visto beneficiadas, en tanto disminuyen las barreras a la exportación y los costos de

importación. Pero esta flexibilidad no se da en todos los casos: muchas PYMES, incluso en las regiones más productivas y tecnificadas del mundo, tienen dificultades para sobrevivir en el enredo de las CGV mientras escalan para asegurarse eslabones.

De cualquier modo, la realidad indica que el proceso de fragmentación de la actividad económica a nivel mundial ha sido imparable en las últimas décadas; más allá de las diferentes crisis económicas regionales o la Gran Recesión de 2008, la tendencia a la expansión de las cadenas de valor fue indetenible. Diez años después de la última crisis financiera mundial, los organismos internacionales y los grupos de inversión abrazaban la idea de una gran “fábrica mundial”, cada vez más intrincada y eficaz.

Sin dudas, una rápida recuperación del funcionamiento de las cadenas estará muy condicionada a las expectativas que empresas, consumidores y gobiernos tengan sobre la pandemia. Esta recuperación tendrá lugar si sobre los agentes pesara más la idea de que se trata de un shock temporal y sin grandes posibilidades de rebrotes, como ocurrió en ocasiones anteriores. Si, por el contrario, se prolonga el brote a escala global o se producen rebrotes, en definitiva, si crece de manera considerable la incertidumbre, la hipótesis más plausible es la de un repliegue hacia unas cadenas de carácter más regional y menos global (...) (Biurrun, 2020)

Sobre la posibilidad de este segundo escenario ya se observan muestras a nivel global, como por ejemplo las palabras del Representante de Comercio de EEUU Robert Lighthizer: *“las empresas han reflexionado sobre la forma en que se han internacionalizado en exceso, con líneas de suministro procedentes del otro lado del Pacífico que las han expuesto a riesgos inaceptables... la era de la deslocalización sin límites ha terminado”*. Otro ejemplo es el de la Resolución del 17 de abril del Parlamento Europeo en la que se *“apoya la reintegración de las cadenas de suministro dentro de la UE”*. (Biurrun, 2020)

En cualquier caso, lo que sí parece seguro es que, tras la COVID-19 y a raíz de la guerra comercial entre China y EEUU, muchas multinacionales comenzarán a repensar sus acuerdos comerciales y diversificar sus proveedores, lo que las ayudará a disminuir, en cierto modo, su dependencia de una zona geográfica específica, como ha ocurrido con China. Estas cadenas, que se articulan y funcionan bajo la lógica de beneficio del capital transnacional, han demostrado necesitar que todas sus piezas funcionen a la perfección para no colapsar.

No obstante, la experiencia demuestra la capacidad de resistencia o recomposición de estas redes ante las crisis. Un ejemplo de ello se encuentra en Asia, alrededor del año 2011, cuando a raíz del terremoto en Japón y las inundaciones en Tailandia, las empresas que estaban más insertadas en

cadena globales complejas mostraron una mayor resiliencia al recuperarse más rápido, pese a estar expuestas a un riesgo mayor.

Sí que cabe esperar también cierta relocalización debido a la automatización, dado que esta reduce los costes laborales en los países de origen. Así se lograría, en definitiva, que en otras pandemias que afecten a diferentes países en diferentes momentos, se puedan mantener las cadenas en funcionamiento y reducir los riesgos.

o cabe duda de que, tras la COVID-19, numerosas empresas aumentarán la inversión en capital digital para facilitar los servicios a distancia, así como el trabajo remoto, lo que les permitirá ganar robustez en la producción. Además, la flexibilidad de poder trabajar de forma remota de manera habitual se ha asociado a mejoras en la productividad de los trabajadores, especialmente en aquellas tareas más creativas. Del mismo modo, también es de esperar que las empresas aumenten la inversión en robots para asegurar un mayor distanciamiento social tanto entre sus empleados como con sus clientes³.

Lo anterior podría tener sin dudas un efecto nocivo en el empleo, privando de sus puestos de trabajo a un número no despreciable de personas. En este sentido, es preciso insistir en que la creación de empleo y riqueza no es fruto exclusivo del sector empresarial, sino que se trata de una actividad integrada en la cual interviene de forma decisiva el territorio, es decir, el conjunto de ámbitos, actores sociales y formas de organización institucional de las diferentes comunidades locales.

En ello intervienen las inversiones en servicios públicos como la educación, la salud, la sanidad, la higiene, el abastecimiento de agua y energía, los bienes y servicios ecosistémicos, la gestión sostenible de los residuos, el saneamiento básico, la investigación y desarrollo para la aplicación de innovaciones productivas y ambientales, entre otros recursos sustantivos. No es posible disponer del recurso fundamental de conocimiento de los recursos humanos sin todo ese conjunto de elementos que se concretan en una dotación suficiente (o no) en cada uno de los territorios. (Albuquerque, 2020)

Es importante considerar también, que la inserción en cadenas globales de valor *per se* no soluciona los grandes temas del desarrollo económico, social y sostenible para la mayoría de la población en el mundo; no ha sucedido hasta hoy y no lo sucederá en lo adelante.

³ McDonald's, por ejemplo, ha acelerado las pruebas que estaba llevando a cabo para utilizar robots en las cocinas y en la atención a los clientes

La inserción en sí misma trae, de hecho, efectos dispares dependiendo de cuál sea el eslabón. Para unos, las grandes multinacionales, significa retención de valor y de riqueza, mientras que para otros significa; al menos en primera instancia, asegurar permanencia en el mercado y por ende, una entrada de recursos financieros estable.

No obstante, en el contexto del Modelo Global de Acumulación, la necesidad de avanzar en la inserción en CGV es una certeza irrefutable; pues es, también, la forma que en el presente tienen las empresas y territorios de lograr una inserción internacional competitiva que les permita avanzar en la senda del desarrollo, a través de procesos de escalamiento o *upgrading* al interior de la red global.

Para potenciar los efectos favorables de la inserción en CGV es importante la aplicación de políticas públicas que sirvan para una redistribución equitativa de los beneficios que generen las inversiones, favoreciendo fundamentalmente aquellas inversiones de carácter esencial para la vida cotidiana; inversiones en el sistema de salud, el sector educativo y el sistema de I+D, apoyando la incorporación de innovaciones productivas, ambientales y sanitarias, entre otras, así como las actividades industriales vinculadas a estos sectores esenciales; y favoreciendo también el despliegue necesario de políticas locales de desarrollo.

2. El desarrollo local: Una pieza clave en la recuperación económica tras la COVID -19

La pandemia del COVID-19 ha mostrado la necesidad de tomar decisiones próximas a la ciudadanía en sus respectivos territorios [...] ⁴

La pandemia de COVID 19 está teniendo un grave impacto en las economías locales. Si bien el virus no cambia los conceptos esenciales del desarrollo territorial⁵, sí ha traído sin dudas una realidad más cruda a ciudades y regiones;

⁴ Alburquerque, 2020

⁵ "Desarrollo" es aquella mejora del territorio que asegure la mejora de las condiciones sociales, económicas y ambientales de las personas que habitan en él.

Esas tres facetas (social, económica y ambiental), están contempladas en la Agenda 2030 de Naciones Unidas que establece los 17 Objetivos del Desarrollo Sostenible que nos indican que el desarrollo debe hacerse de forma integral y no, de forma selectiva.

a la vez que los posibles escenarios a futuro que han sido pensados para las CGV, significan para los territorios nuevos retos y oportunidades.

A nivel mundial, esta crisis podría sumir a millones de personas en la pobreza extrema y la inseguridad alimentaria, al tiempo que millones de personas que ya son pobres sufren privaciones aún mayores. El Banco Mundial, en sus proyecciones iniciales para 2020, pronosticó que 73 millones de personas más que las previstas antes de la crisis, podrían vivir en la pobreza extrema; situación que persistiría en 2021, año en el que la pobreza extrema probablemente permanecerá en niveles más altos aún y, tal vez, en los años siguientes.

La pandemia, entre sus múltiples y profundos impactos en el ámbito económico, ha interrumpido las cadenas de suministro y ha provocado una migración inversa, estancamiento de las economías rurales no agrícolas y consecuencias devastadoras para grupos comunitarios, jóvenes y trabajadores informales. Además, ha generado graves riesgos para las personas más vulnerables, entre ellas las mujeres, los jóvenes y los trabajadores del sector informal.

Con frecuencia, las mujeres dependen de formas de empleo inestables y es más probable que pierdan sus ingresos y su trabajo. Por otra parte, en circunstancias normales, las mujeres soportan una carga de trabajo en el hogar mucho mayor; ahora hay que adicionar el cuidado de los niños a tiempo completo, por la suspensión de las actividades escolares presenciales. También para la mujer aumenta el riesgo de sufrir violencia de género, a partir de la mayor permanencia en el hogar, debido a las indicaciones sanitarias de aislamiento.

Esta crisis también ha puesto en peligro el empleo de millones de jóvenes vulnerables y trabajadores del sector informal. Uno de los grupos más afectados es el de las personas que han perdido su principal fuente de ingresos, entre ellas, quienes trabajan en pequeños mercados.

En consecuencia, diversas han sido las medidas de apoyo desarrolladas para aliviar el efecto de la COVID - 19 en estos grupos. El Banco Mundial, por ejemplo, ha utilizado muchos de sus programas de desarrollo impulsados por la comunidad y proyectos de medios de subsistencia. Esta labor se ha centrado en proporcionar apoyo financiero tanto a las personas que ya son pobres como a las que han caído en la pobreza, a las microempresas y las pequeñas empresas, y a los trabajadores del sector informal, además de garantizar la seguridad alimentaria y los servicios esenciales.

Por ejemplo, India está movilizando a grupos de autoayuda de mujeres a través de la *Misión Nacional de los Medios de Subsistencia Rurales*, respaldada por el Banco Mundial para la producción de máscaras y desinfectante de manos, la difusión de información vital sobre salud pública y la preparación de alimentos

que se distribuyen en ollas populares. En el Cuerno de África, Uganda, Djibouti, Kenya y Etiopía también están movilizando a grupos de subsistencia comunitarios compuestos, principalmente, de mujeres, a través de *proyectos de respuesta de desarrollo a los impactos del desplazamiento (PRDID)* del Banco Mundial. Estos gobiernos están aumentando el financiamiento dirigido a mujeres y jóvenes, para respaldar el comercio de ganado, la piscicultura en jaulas y los molinos cerealeros.

Pero si bien los esfuerzos iniciales por atenuar la vulnerabilidad económica que ha puesto al descubierto la COVID-19 se focalizaron, correctamente, en la mitigación de los impactos inmediatos; ahora es necesario centrar la atención en proporcionar apoyo integral para transformar las economías locales durante y después de la pandemia en aras de lograr una recuperación económica, generar resiliencia a largo plazo y colocar a las localidades en mejor posición para avanzar en una inserción competitiva a las cadenas globales o regionales de valor. El desarrollo económico local es un pilar fundamental para alcanzar ese fin.

La transformación de las economías locales durante la COVID- 19 y después de la pandemia conlleva adoptar medidas para promover el desarrollo económico local. El planteamiento de desarrollo económico local puede tener tres áreas prioritarias: a) un enfoque territorial para capitalizar las fortalezas de una región o zona concreta, b) la creación de vínculos entre las personas pobres y las cadenas de valor con potencial, e c) inversiones que promuevan el entorno empresarial local con mejoras en el acceso a Internet, la electricidad y la infraestructura básica.

Con el objeto de respaldar el desarrollo económico local inclusivo, en particular para los grupos vulnerables y marginados, se necesita un sólido enfoque de desarrollo impulsado por la comunidad en el que los grupos comunitarios sean centrales en el proceso, y un planteamiento de desarrollo económico local en cuyo marco las partes interesadas fundamentales, entre ellas los gobiernos y las instituciones públicas, empresariales y financieras, trabajen en conjunto para crear mejores condiciones y un ecosistema propicio para generar ingresos y empleo.

"La participación efectiva de los actores territoriales es un tema crucial, ya que sin esa participación no es posible avanzar en un plan de acción frente a la pandemia y abordar (...) la agenda de reconstrucción económica, social, ambiental, sanitaria e institucional que se precisa." (Albuquerque, 2020)

Hay que considerar que los líderes políticos, por sí solos, tienen miradas sobre su gestión que responden a sus percepciones y a sus intereses, que no siempre son coincidentes con los de la población a la que representan. Para evitar los

problemas que esto lleva implícito, y que suelen ser un freno para el desarrollo del territorio, se necesita sumar a los más variados actores locales con quienes se trabajará en la construcción de ese territorio. **La solución parte de un liderazgo colaborativo;** con el cual el municipio logrará que los actores locales se involucren en la transformación deseada. Para ello es importante: a) **estimular la innovación territorial,** b) **definir su singularidad estratégica** y c) **construir el mejor equipo para el territorio;** sólo tejiendo alianzas entre los actores locales, el territorio será capaz de transformarse para construir su nuevo futuro.

Entre los actores territoriales hay que señalar a los gobiernos locales; el sector de conocimiento, especialmente el vinculado con los sistemas alimentario, sanitario y de los abastecimientos esenciales para la vida y la salud en los diferentes territorios; las empresas locales; asociaciones de personas trabajadoras asalariadas y campesinas; los trabajadores autónomos; el sector financiero con presencia en el territorio; las organizaciones de la economía social y solidaria; los principales medios de comunicación; y las organizaciones de la ciudadanía, entre ellas, de forma destacada, las asociaciones de mujeres, jóvenes, personas mayores, y economía informal, entre otras.

Ahora bien, es preciso tener claro que cuando se habla de participar no basta simplemente con informar a la ciudadanía. Tampoco basta con tener espacios de diálogo con algunos actores territoriales importantes. Informar o dialogar no es lo mismo que participar; hay que impulsar la creación de foros y asambleas en los territorios, para la discusión y toma de decisiones colectivas frente a la pandemia, que permitan contar con la diversidad de opiniones e iniciativas de los actores territoriales y, sobre todo, que permitan disponer de ese elemento intangible fundamental que es la confianza colectiva para avanzar en la construcción de una gobernanza territorial.

El liderazgo no debe ser resultado de un mando unilateral o vertical, sino de la confianza generada en un esfuerzo colectivo frente a la pandemia, por una apuesta de futuro para los territorios. Desgraciadamente, nuestras sociedades no suelen mostrar, por lo general, estas prácticas de colaboración, participación y discusión conjuntas. Lo que se conoce como "gobernanza territorial" es más un concepto que una práctica usual entre la mayoría de los responsables políticos y sociales.

La preocupación por el mando único ha sido prioritaria sobre la construcción de espacios de participación de municipalidades, comunidades locales y regiones, despreciando de este modo el potencial existente en todos esos ámbitos territoriales.

El desarrollo económico local es el principal factor determinante para mejorar la calidad del crecimiento económico dado que genera inclusión, así como resiliencia y sostenibilidad. Al poner el acento en el desarrollo económico local, se puede asegurar una recuperación económica local a largo plazo.

Dichos enfoques conllevan invertir en mejorar el clima para la inversión en las comunidades; aumentar el acceso a la educación, la salud y la capacitación en liderazgo, en aquellos territorios que carezcan de ellas; mejorar el acceso a tecnologías digitales⁶ como impulso al entorno empresarial, dado que permiten a los compradores conectarse con los inversionistas del sector privado a través de mercados en línea o mejoran el acceso a los servicios financieros; invertir en infraestructura productiva, respaldar a las instituciones financieras, crear alianzas público-privadas y vincular a las instituciones comunitarias con las cadenas de valor.

Hay otro elemento que, si bien ha estado o ha debido estar siempre en el centro de las estrategias locales de desarrollo; hoy, tras los avatares de la pandemia, resulta medular, y es lo que refiere al cuidado y protección del medio ambiente. También este criterio se torna especialmente relevante para las empresas globales, las que exigen cada vez más que sus proveedores cumplan con criterios ambientales⁷, lo que lleva a considerar que en el futuro próximo los requerimientos ambientales podrían volverse aún más importantes para acceder a las cadenas globales o regionales de valor.

Hoy día, diversas investigaciones señalan que la pandemia del coronavirus es resultado de transformaciones causadas en los ecosistemas y en la propia salud humana como consecuencia de actividades propias de nuestros modelos productivos, energético y de consumo, los cuales provocan igualmente la difusión de bacterias y virus patógenos que estaban parcialmente bajo control gracias a la biodiversidad de los bosques y selvas tropicales, pero cuya liberación se ha visto influenciada por los grandes incendios y los importantes procesos de deforestación, junto a los efectos del cambio climático, los cuales vienen mostrando cada vez más claramente que lo que hoy se llama "desastres naturales" son, en gran medida, desastres provocados por malas prácticas y

⁶ A través de una iniciativa de investigación conjunta entre el Banco Mundial y el Grupo Alibaba, una de las empresas minoristas y de comercio electrónico más grandes del mundo, se estableció que el comercio electrónico se relaciona con un aumento del crecimiento, los ingresos y el empleo en las comunidades rurales de China.

⁷ 43% de 115 firmas globales (p.ej. Coca Cola, Nestlé, BMW, Toyota, Samsung) eliminaron a algún proveedor por su desempeño ambiental en el 2019 (*CDP Supply Chain Program Report*), y muchas firmas (p.ej. IBM, Xerox, Honda, Toyota, Ford, GM) requieren que sus proveedores cuenten con la ISO 14001 (*Curkovic and Sroufe, 2011*)

políticas llevadas a cabo por actuaciones humanas que deben ser eliminadas o sustituidas. (Albuquerque, 2020)

Según ese criterio, la pandemia del coronavirus no es un hecho casual, sino una consecuencia más de la crisis climática. En realidad, estas pandemias forman parte de un tipo de crecimiento económico que no es necesario "recuperar" sino, más bien, "sustituir" por un crecimiento de carácter sostenible, con inclusión social y aseguramiento de las condiciones de salud y atención a los servicios esenciales colectivos, para lo cual la intervención de los gobiernos y actores territoriales resulta especialmente importante. (Albuquerque, 2020)

Conclusiones

Tan sólo dos años atrás nadie hubiera podido imaginar que en 2020 una pandemia sin precedentes ocasionada por la COVID-19 pondría al mundo en *stop*. ¿La primera pandemia conocida? No, en absoluto; pero sí la primera en un contexto de globalización en su expresión máxima, la primera en un mundo en el que las fronteras están cada vez más borradas y en el que el movimiento de personas y mercancías supera cualquier etapa anterior.

Los efectos no se hicieron esperar, tocaron todas y cada una de las aristas de la vida cotidiana; la economía, obviamente, también sufre los daños. Cierre de fábricas, de industrias, confinamiento y más, tuvieron un efecto inmediato en la producción y el comercio, acentuado por la gran dependencia que tiene actualmente la producción de los principales sectores manufactureros, de la adquisición de bienes intermedios procedentes de otras regiones, fundamentalmente, de China. Algunos servicios también se vieron afectados. Un segundo impacto ha sido ocasionado por la contracción de la demanda de bienes manufacturados y de servicios.

En este contexto, una posible reorganización de las CGV podría brindar un espacio adicional de recuperación económica. Se habla de una *regionalización y relocalización de los procesos productivos*, y el *nearshoring*, es decir, proveedores y socios comerciales cercanos geográficamente.

Este reacomodo de los procesos productivos o reestructuración de las grandes redes globales, podría significar una oportunidad para algunas regiones que hasta ahora habían tenido una escasa o nula participación; América Latina entre ellas. Sin embargo, para la región este hecho sería a la vez un gran reto; pues tendría que superar todas las razones que hasta hoy determinaron su nivel de participación en las CGV, algunas de las cuales se asocian a debilidades estructurales de sus economías, siendo por tanto, compleja su supresión.

Lo que resulta ser un hecho claro es que, en este contexto, una vez más el desarrollo local puede ser un factor determinante para mejorar la calidad del crecimiento económico, dado que genera inclusión, resiliencia y sostenibilidad.

Referencias Bibliográficas

- Alburquerque Llorens, Francisco. *"El desarrollo local frente a la pandemia del COVID 19"*. Serie En Diálogo. det No. 3. Montevideo, agosto de 2020
- Biurrun, Antonio. *"Cadenas Globales de Valor y COVID-19"*. ICEI Papers COVID-19. Instituto Complutense de Estudios Internacionales. No. 25. 8 de julio de 2020.
- Blyde, Juan S., *"COVID-19 y el Comercio Internacional en América Latina y el Caribe"*. Banco Interamericano de Desarrollo. SELA Webinar, Agosto 27 2020
- Canals, Clàudia. *"Cómo la covid-19 cambiará nuestra manera de producir"*. Dossier | el mundo después de la covid-19, , Mayo 2020.
- Cord, [Louise](https://www.linkedin.com/in/louise-cord-5505751a/twitter.com/intent/follow?screen_name=@LouiseCord). *"Transformar las economías locales para lograr una recuperación inclusiva y sostenible."* https://www.linkedin.com/in/louise-cord-5505751a/twitter.com/intent/follow?screen_name=@LouiseCord
- Huchim, Sandra. *"Desglobalización de las cadenas de suministro: causas, consecuencias y cómo aprovecharlas"*. Diciembre, 2020.
- Jordá, Alaín. *"Repensar el desarrollo local / territorial tras el COVID-19"*. [Portal BolivarHoy - Noticias](#) 17/08/2020 - 10:15
- C:\Users\Hp\Desktop\Artículos 2021\Repensar el desarrollo local _ territorial tras el COVID-19.htm

Declaración de intereses

La autora declara que no existe conflicto de intereses