

---

## Cadenas Globales de Valor: una mirada crítica a una nueva forma de pensar el desarrollo

---

*Juan Santarcángelo*

Investigador del CONICET y de la UNQ  
Correos electrónicos: jsantar@gmail.com

*Daniel Schteingart*

Becario posdoctoral UNSAM-CONICET y profesor universitario en UNQ  
Correos electrónicos: danyscht@hotmail.com

*Fernando Porta*

Director del Doctorado en Desarrollo Económico de la UNQ y Director Académico del CIECTI  
Correos electrónicos: ferporta.arq@gmail.com

Global Value Chains: a critical view on a new way of thinking economic development

Global Value Chains: um olhar crítico sobre uma nova maneira de pensar o desenvolvimento

Recibido: 6 de julio de 2017

Aceptado: 24 de octubre de 2017

### Resumen

Las Cadenas Globales de Valor (CGV) pueden ser entendidas como la secuencia de actividades que las firmas y los trabajadores realizan desde el diseño de un producto hasta su venta final. En las últimas cuatro décadas, tal secuencia se ha segmentado en diversos países, dando así lugar a nuevos patrones de estructuración geográfica de la producción. El propósito del presente trabajo es desarrollar el surgimiento y la evolución del marco teórico sobre las CGV desde mediados de los '80 hasta el

presente, analizando críticamente algunos de sus postulados y, en particular, la aproximación específica que los organismos internacionales han hecho de este en los últimos años. Asimismo, se plantean cuáles son los nuevos desafíos que esta nueva geografía económica global impone a los países periféricos para alcanzar el desarrollo.

**Palabras clave:** Cadenas Globales de Valor, revisión de literatura, desarrollo económico.

**JEL:** F63, F66.

### Abstract

Global Value Chains (GVCs) can be understood as the sequence of activities that firms and workers perform from product design to final sale. In the last four decades, this productive sequence has been segmented in different countries, thus creating different patterns of geographic structure of production. This paper analyzes how the GVC framework has emerged and evolved between mid '80s and the present analyzing critically some of its postulates and, in particular, the specific way in which international organizations have appropriated this concept in recent years and the new challenges that this new global economic order imposes on peripheral countries to achieve economic development.

**Keywords:** Global Value Chains, literature review, economic development

**JEL:** F63, F66.

### Resumo

Cadeia Global de Valor (CGV) pode ser entendida como a sequência de atividades que as empresas e os trabalhadores realizam desde a concepção do produto para venda final. Nas últimas quatro décadas, tal sequência foi segmentado em vários países, dando assim origem a novos padrões de estrutura geográfica de produção. O objetivo deste trabalho é desenvolver o surgimento da evolução do quadro teórico sobre CGV desde meados dos anos '80 até o presente, analisando criticamente alguns de seus postulados e, em particular, a abordagem específica que as organizações internacionais têm feito isso nos últimos anos. Também eles levantaram quais são os novos desafios que esta nova geografia econômica global imposta aos países periféricos para alcançar o desenvolvimento.

**Palavras-chave:** Cadeias Globais de Valor, revisão da literatura, o desenvolvimento econômico.

**JEL:** F63, F66.

### Introducción

La creciente internacionalización de los procesos productivos, asociada a procesos de fragmentación y deslocalización de la producción, ha sido una de las transformaciones más importantes en la economía mundial a partir de comienzos de los años setenta. Las empresas fueron progresivamente modificando la forma de producir bienes y servicios, cuya organización pasó a articularse en lo que se conoce como Cadenas Globales de Valor<sup>1</sup>; estas pueden definirse como la secuencia de actividades que firmas y trabajadores realizan desde el diseño de un producto hasta su uso final (Gereffi y Fernández-Stark, 2011). El resultado fue el surgimiento de diferentes patrones de estructuración geográfica y gobernanza<sup>2</sup>, que tienen en común el hecho de que los insumos (partes y piezas) y servicios -o sea cada etapa o tarea requerida en la producción final de un bien- se lleven a cabo en donde los recursos y las habilidades necesarias para su realización están disponibles a precio y calidad competitiva (Carneiro, 2015: 7).

Las actividades que comprenden las CGV abarcan no sólo la producción tangible propiamente dicha (incluyendo insumos, partes y componentes utilizados), sino también toda la gama de servicios involucrados, desde el diseño hasta la comercialización, distribución y soporte post-venta. Cada etapa de esta secuencia o conjunto de actividades es responsable de adicionar alguna parte del valor total de los bienes y de ahí que se la denomine como "cadena de valor" (Sturgeon, 2011; Dalle *et al.*, 2013; Milberg y Winkler, 2013; Mitnik, 2011; Carneiro, 2015).

Este nuevo modo de organización de la producción requiere de la existencia de las llamadas "firmas líderes", responsables de la fisonomía que adoptan las diferentes CGV, en particular, de cómo se reparten y coordinan las tareas entre las empresas (Flóres Júnior, 2010). Si estas compañías pueden liderar (o "gobernar") la cadena, es porque poseen ciertas capacidades (tecnológicas, innovadoras, comercializadoras, financieras o de desarrollo de marca) difícilmente replicables por competidores. La difusión de esta dinámica de producción ha reforzado

1 - De aquí en adelante, CGV.

2 - El concepto de "gobernanza", desarrollado más adelante, es una de las piedras angulares del marco teórico de las CGV, y refiere a cómo se ejerce el poder en la cadena. Ello implica comprender qué actores (firmas) son las mayores responsables de dar una fisonomía a la cadena (cómo se estructuran los eslabones) y cómo se distribuye la renta al interior de la misma.

el papel de las empresas multinacionales<sup>3</sup>, quienes han incrementado su peso en la economía global en los últimos cuarenta años.

Un primer propósito del presente trabajo es analizar el surgimiento y la evolución del marco teórico sobre las CGV, comentando críticamente algunos de sus postulados y, en particular, la aproximación específica que los organismos internacionales han hecho en los últimos años; también se procura plantear los desafíos que esta nueva geografía económica global impone a la hora de pensar el desarrollo económico en los países periféricos. La exposición se estructura en seis secciones. En la sección siguiente examinamos el surgimiento del enfoque analítico de las CGV y, en la tercera, los principales conceptos (gobernanza y *upgrading*) sobre los que se articula su marco teórico. En la sección cuarta presentamos las tendencias actuales de los estudios sobre CGV, incluida la interpretación predominante en los organismos internacionales, y en la quinta tratamos las principales críticas y limitaciones que presenta el enfoque. En la última sección, reflexionamos sobre las posibilidades que tienen los países periféricos de transitar hacia el desarrollo en un mundo dominado por las CGV.

### I. Surgimiento del concepto de CGV y principales elementos

Hay muchos antecedentes del concepto de CGV, desarrollados a partir de distintas premisas y preocupaciones teóricas. A modo de ejemplo, la teoría de la división del trabajo de Adam Smith (1976), la teoría de ventajas comparativas de Ricardo (1950), la mirada institucionalista de Coase (1937) y Williamson (1985) acerca de los costos de transacción como la causa principal de por qué las empresas internalizan sus procesos productivos, la escuela francesa de la *filière* o la teoría de los "sistemas de valor" de Porter (1990) pueden considerarse como antecedentes del marco analítico de las CGV (Kaplinsky, 2016).

La constitución de cadenas mundiales de producción de valor geográficamente dispersas pueden rastrearse con la reubicación de procesos de trabajo manuales simples llevadas adelante por los países desarrollados que seguían realizando en sus países las partes cada vez más complejas. Esta es la manifestación inicial particular de la nueva división internacional del trabajo (NIDL) elaborada por Fröbel, Heinrichs and Kreye (1980) que, a pesar de haber tenido una fuerte influencia durante los años '80, perdió relevancia de la mano

3 - De aquí en adelante, MNEs.

de las transformaciones en la economía mundial que contradecían algunas de sus principales argumentos (Starosta, 2016: 89). En paralelo a este abordaje, Lee (2010) sostiene que los precursores más próximos a la conceptualización de las CGV fueron Hopkins y Wallerstein (1986), quienes, dentro de la literatura del sistema-mundo<sup>4</sup> acuñaron tempranamente el término "cadena global de mercancías" (*Global Commodity Chains*)<sup>5</sup>. Estos autores definieron las GCC como una "red de procesos laborales y productivos cuyo resultado último es un bien final" (Hopkins y Wallerstein, 1986: 159, traducción propia). Desafiando la idea instalada de que el capitalismo había comenzado a globalizarse en el siglo XIX, reconstruyeron la historia y evolución de las GCC de dos antiguas mercancías: los barcos y la harina de trigo desde 1590-1790, para mostrar que ambas actividades eran globales desde entonces. A partir de dicho análisis, Hopkins y Wallerstein desarrollaron una metodología consistente en ir hacia atrás en la cadena para incluir sus principales insumos y materiales y distinguir los múltiples nodos y eslabones del proceso productivo (Lee, 2010: 2989). En particular, les interesó aplicar el instrumental desarrollado para identificar los nodos o segmentos de mayor rentabilidad en las GCC y apreciar la desigualdad en la distribución geográfica de los excedentes generados.

Este pensamiento inicial sobre las GCC a partir del análisis del enfoque de sistema-mundo estuvo fuertemente influenciado por las llamadas "ondas de Kondratieff" o ciclos de expansión y contracción dentro de la economía mundial. Durante las fases de contracción económica (fases B), el alcance geográfico de una cadena a menudo se reduce debido al aumento de la concentración y la disminución en el número total de productores que participan en ella, mientras que el grado de integración vertical que caracteriza la cadena tiende a aumentar (es decir, más los enlaces de la cadena se incorporan dentro de los límites organizacionales de la empresa) (Hopkins y Wallerstein, 1986; Bair, 2009). Lo contrario ocurre con los períodos expansivos, o con las fases A de Kondratieff.

4 - La teoría de sistema-mundo (o, si se quiere, la *perspectiva* de los sistemas-mundo), es un enfoque multidisciplinario, con una mirada de la historia mundial y del cambio social de larga duración y que toma como unidad de análisis principal (aunque no exclusiva) al mundo en tanto sistema, en lugar de a los estados nacionales (Wallerstein, 1974).

5 - De aquí en adelante, GCC.

Algunos años más tarde, Gereffi y Korzeniewicz retomaron este aporte y publicaron el libro *Commodity chains and global capitalism* (1994), una compilación de estudios de distintos investigadores en los que se analizan bajo esta perspectiva los problemas del desarrollo económico. Los distintos autores involucrados (entre ellos también Hopkins y Wallerstein) encontraron al concepto de GCC útil para caracterizar los patrones de industrialización emergentes en los países periféricos y, fundamentalmente, para dar cuenta del impacto en sus perspectivas de desarrollo de la dispersión geográfica de las actividades de las empresas multinacionales. Como conclusión central, esta obra sostuvo que la creación y distribución de la riqueza global dependía más de cómo los países en desarrollo se insertaban en las GCC (esto es, en qué tareas se especializaban) que del peso de la industria en el PBI o en la canasta exportable (Gereffi, 1994).

De este modo, la naciente literatura sobre GCC comenzó a centrarse en dos problemáticas interconectadas: por un lado, por qué algunos países habían logrado incrementar su producción industrial pero habían fracasado en apropiarse del excedente generado; por el otro, por qué algunos países en vías de desarrollo habían sido más exitosos que otros en desplazarse hacia nichos con mayor capacidad para apropiarse de renta. De alguna manera, el enfoque de las GCC de esos tempranos años '90 no estaba del todo lejano al análisis elaborado por Paul Baran (1957), quien ya a fines de los años cincuenta y desde una óptica marxista había asociado el atraso económico de los países periféricos a las modalidades de generación del excedente económico.

Estos aportes seminales sostuvieron la utilidad del enfoque de las GCC para identificar el poder diferencial de apropiación del excedente por parte de los distintos eslabones del proceso productivo (Gereffi y Korzeniewicz, 1990; Gereffi, 1994; Lee, 2010); uno de sus postulados más fuertes fue que el grado de rentabilidad de cada uno de ellos dependía enormemente del grado de competencia e innovación<sup>6</sup> que los

6 - Es justamente por esta razón que Dalle et al. (2013) denominan a estos escritos como "schumpeterianos". En la primera mitad del siglo XX, Schumpeter (1928, 1939) había asegurado que la innovación (entendida en sentido amplio como nuevas combinaciones de los factores de la producción existentes) surgía a partir de la competencia entre las firmas, con el objetivo de obtener rentas extraordinarias. Posteriormente, varios de sus discípulos argumentaron que los países desarrollados se diferencian de los subdesarrollados por su mayor potencial innovador, lo que les permite apropiarse de rentas extraordinarias.

caracterizaba<sup>7</sup>. Si una empresa disponía de recursos difíciles de replicar por otras (capacidades de diseño, I+D, marketing, comercialización, *know-how* y *know-why* de un proceso productivo, o acceso privilegiado a una materia prima escasa), contaría con mayores probabilidades de apropiarse de renta. Por el contrario, una firma especializada en actividades con bajas barreras a la entrada y que no requieren capacidades muy sofisticadas (como el ensamble de alguna manufactura) gozaría de una reducida capacidad de apropiación de renta, debido a que su tarea es fácilmente copiable por otras. En resumen, una de las ideas centrales de estos estudios era que la capacidad de generación y apropiación del excedente por parte de un eslabón de la cadena estaba intrínsecamente ligada a su nivel de competencia/monopolio.

Asimismo, los autores afirmaban que la rentabilidad de los eslabones no era estática sino que estaba sujeta a constantes transformaciones; las firmas tienen rutinas productivas que pueden ir cambiando por medio del aprendizaje (*know-how* y *know-why*). De este modo, firmas que en algún momento se especializaban en algún eslabón de escasa rentabilidad pueden, por medio del aprendizaje, ir construyendo capacidades que les permitan generar condiciones de competencia imperfecta. De esto trata el concepto de *upgrading* (escalamiento hacia actividades de mayor rentabilidad), una de las piedras angulares del marco teórico de las CGV. Del mismo modo, la dinámica de estos procesos puede hacer que las empresas pierdan algunas capacidades irreproducibles, dando así lugar a episodios de *downgrading*. Una de las preocupaciones centrales de estos estudios pioneros de las GCC estribaba en las condiciones bajo las cuales ocurren el *upgrading* y el *downgrading* (Lee, 2010; Dalle et al., 2013). En general, en la visión de los teóricos de las GCC, la generación de condiciones para el *upgrading* era más difícil para las firmas de los países periféricos, una vez que son las propias firmas líderes las que las imponen y que los procesos de aprendizaje suelen retroalimentarse. En otros términos, los agentes con mayor capacidad de aprendizaje y de fijación de condiciones para que los demás aprendan son aquellos que parten de una alta base de capacidades, y viceversa. Torcer esta lógica de círculos viciosos (virtuosos) de permanencia en eslabones de bajas (altas) barreras a la entrada resultaría, entonces, muy complicado.

7 - En rigor, el enfoque de las GCC tal como surgió en la teoría del sistema-mundo adscribía a la idea de que los eslabones (o nodos) que mayor excedente capturan son los que se desempeñan en condiciones de escasa competencia.

Si bien los investigadores de las GCC tomaron de la literatura del sistema-mundo la idea de un proceso productivo dividido en eslabones o nodos interrelacionados de modo complejo y la hipótesis de que las condiciones de competencia/monopolio explicaban los potenciales de apropiación del excedente, también existieron puntos de distanciamiento. Por ejemplo, la mayoría de los investigadores de las GCC (con Gereffi a la cabeza) no estaban interesados en los ciclos de largo plazo de la economía mundial (tal como Hopkins y Wallerstein). El énfasis pasó a estar en la comprensión de cómo las firmas que operan en las GCC influyen en (y son influidas por) las mutaciones permanentes del sistema productivo mundial y en los modos de existencia y coordinación de las cadenas (Lee, 2010; Kaplinsky, 2016).

A medida que el marco analítico de las GCC iba cobrando protagonismo, fueron surgiendo varias críticas. Por un lado, los académicos pertenecientes a la tradición del sistema-mundo criticaron el tono demasiado “desarrollista” de Gereffi y sus colegas, que dejaba de lado ideas como las de “intercambio desigual”, “explotación” y “dominación”, claves para entender -críticamente- la división internacional del trabajo (Bair, 2005). Por su lado, la crítica de Cramer (1999: 1248) iba en la dirección contraria, al sostener el “fatalismo” del enfoque de Gereffi y sus discípulos a la hora de pensar las posibilidades de desarrollo de los países periféricos, considerando su visión acerca de las diferencias en la capacidad de aprendizaje de las respectivas firmas. Otras críticas a estos pioneros de las GCC señalaron lo limitado del análisis empírico de esos trabajos, al centrarse en el estudio de algún sector específico y dejar de lado aspectos clave del contexto más general del funcionamiento de las cadenas, como el rol del Estado y los marcos regulatorios.

Varias de estas críticas fueron tomadas en cuenta en los abordajes posteriores del marco conceptual de las GCC, tal como la incorporación de los contextos institucionales como variable analítica. Asimismo, en 1999, el propio Gereffi junto con Humphrey, Kaplinsky y Sturgeon optaron por adoptar el término “cadenas globales de valor” (CGV) en lugar de GCC (Kaplinsky, 2016). Sturgeon (2011) remarca dos razones detrás de la mutación terminológica: por un lado, el término “*commodity*” resultaba algo confuso si se lo consideraba como “producto indiferenciado” o “producto no terminado”; por otro, su reemplazo por “valor” apuntaba a la necesidad de que el análisis se focalizara en el proceso de agregación, generación y apropiación de valor por los distintos eslabones de la cadena.

Si la década de los ‘90 sentó las bases para los estudios sobre las cadenas productivas dispersas geográficamente, en los 2000 se dio un enorme salto en volumen y en profundidad de la producción académica, que incorporó nuevas dimensiones y nuevas disciplinas<sup>8</sup> (Lee, 2010). A su vez, hacia finales de la primera década del siglo XXI, organismos multilaterales como la OCDE, la OMC y la UNCTAD comenzaron a apropiarse -a su manera- del término y de algunos de los aportes de la academia para formular recomendaciones de política pública para los países en desarrollo (Dalle *et al.*, 2013).

## II. Gobernanza y upgrading: dos conceptos clave del marco teórico de las CGV

El enfoque de las CGV ofrece una descripción estilizada de las redes de producción global a partir de dos conceptos clave (gobernanza y *upgrading*), que procuran dar cuenta de sus asimetrías y heterogeneidades. La noción de *gobernanza* implica una visión *top-down*, al analizar cómo las empresas líderes de la cadena controlan y toman las decisiones ligadas a la organización del proceso productivo (es decir, gobiernan), en tanto que la de *upgrading* se apoya en una concepción *bottom-up*, al focalizarse en cómo las firmas subordinadas pueden (o no) ir escalando en la cadena (Gereffi, 2014a, 2014b; Carneiro, 2015).

Una de las preocupaciones centrales de los teóricos de las CGV es acerca del funcionamiento de la estructura de gobierno que subyace en la dinámica de las cadenas. En este sentido, se sugieren distintos tipos de gobernanza, que dependen, entre otros factores, de las características de las empresas líderes y subordinadas, del tipo de mercancía a producir y del contexto institucional en el que se desenvuelven las cadenas. Como se expuso más arriba, la existencia de cierto tipo de recursos de difícil replicación (capacidades tecnológicas, innovadoras, financieras, de diseño, de marketing, de comercialización, de organización, etcétera) aparece como un prerrequisito para que una firma determinada gobierne la cadena.

Los primeros intentos de sistematización y clasificación de las formas de gobernanza fueron realizados a comienzos de los años noventa por Gereffi (1994), quien por entonces identificó dos tipos principales de

8 - En efecto, la literatura sobre CGV se ha ido nutriendo de aportes de diferentes disciplinas, como la sociología, la organización industrial, la ciencia política e inclusive la antropología.

cadena: las dirigidas por el comprador (*buyer-driven*) y las dirigidas por el productor (*producer-driven*) (Dalle *et al.*, 2013; Milberg y Winkler, 2013; Carneiro, 2015; Lee, 2010). Las *buyer-driven* suelen darse en ramas poco sofisticadas tecnológicamente e intensivas en mano de obra poco calificada (tales como indumentaria, calzado y juguetes); la reputación, la marca, el diseño o el control de la red de comercialización/distribución son los activos claves para el control de estas cadenas (Altenburg, 2007; Sztulwark y Juncal, 2014). Empresas como Nike, Zara o Wal-Mart -entre muchas otras- son consideradas como “manufactureros sin fábrica”, ya que no son dueñas de los talleres de fabricación, pero a la vez ejercen un enorme poder sobre los proveedores, especificando qué, cuánto, en qué tiempo, dónde y quién elabora los productos que ellos comercializan (Sturgeon, 2011).

Por su lado, las cadenas dominadas por el productor tienden a darse en ramas intensivas en capital y de alta tecnología como la electrónica, la automotriz o la aeronáutica. Aquí, las barreras a la entrada se generan a partir de la posesión de capacidades productivas sofisticadas, altos requerimientos de capital e investigación en I+D. Las empresas que gobiernan las *producer-driven* suelen subcontratar algunas fases de la producción, pero retienen para sí la I+D y la manufacturación (compleja) del bien final. Por lo general, las cadenas dirigidas por el comprador suelen expandirse por medio de la IED, resultando en un aumento del comercio intrafirma; en cambio, en las dirigidas por el comprador, el comercio suele darse entre la firma líder y proveedores extranjeros. Más allá de esta esquematización, existen fuertes excepciones a la regla, como el segmento autopartista, en el que proveedores de diferentes países y compañías abastecen a la firma líder.

Si bien la tipología creada por Gereffi en 1994 ha sido ampliamente utilizada en la literatura, hacia fines de los '90 especialistas en la temática (incluido el propio Gereffi) fueron alertando sobre algunas de sus mayores limitaciones. Por un lado, se destacó su carácter fuertemente estático y dicotómico, y su proximidad con una visión simplista de la tecnología y de las barreras de entrada que podía no ajustarse a la realidad, en gran medida porque las cadenas estaban sometidas a constantes procesos de transformación, cambio tecnológico y aprendizaje (Sturgeon, 2011).

A partir de ello, se avanzó en la generación de una tipología más dinámica y, a la vez, más neutral en términos sectoriales, que aceptara la posibilidad de distintos patrones de gobernanza en una misma cadena

y que prestase mayor atención a los vínculos entre los eslabones. La nueva tipología vio la luz en un trabajo de 2005 de Gereffi, Humphrey y Sturgeon, y surgió del cruce entre tres dimensiones: la complejidad del intercambio de información entre proveedor y comprador, la codificabilidad de tal información y la existencia (o no) de capacidades en los proveedores. Es evidente la influencia de dos cuerpos teóricos asociados a la indagación sobre la naturaleza de la firma para el análisis de la gobernanza: por un lado, la teoría de los costos de transacción de Williamson, que contribuye a explicar por qué la actividad económica se organiza dentro de una empresa o, por el contrario, se externalizan ciertas actividades en base a los costos de transacción y al grado de especificidad de las inversiones que involucran las transacciones (Williamson, 1985); y, por otro lado, las teorías de redes de inspiración “schumpeteriana”, para las que la firma no solo produce y difunde nuevos conocimientos sino que aprende en sus interrelaciones de mercado o red (Nooteboom, 2009). De este modo, se definieron cinco tipos ideales de gobernanza de las CGV, tomando como unidad de análisis los vínculos entre los eslabones, a saber: a) mercado; b) modular; c) relacional; d) cautiva y e) jerárquica.

En la gobernanza basada en el “mercado” (o *arm's-length*), la complejidad del intercambio de información entre proveedor y comprador es baja, la codificabilidad de tal información es alta y los proveedores cuentan con capacidades. En general, este tipo de transacción suele darse para productos estandarizados, de los que es posible intercambiar información sobre un bien o servicio, tales como precio y especificaciones, al tiempo que su calidad es fácilmente monitoreable; de ahí la relativa sencillez del flujo de información. En el modo de gobernanza basada en el “mercado” se requieren bajas capacidades de coordinación entre proveedores y compradores y hay reducidas asimetrías de poder entre ambos (UNCTAD, 2013). Gereffi, Humphrey y Sturgeon (2005) señalan que en este tipo de gobernanza los vínculos entre comprador y vendedor no son siempre transitorios, como suele ocurrir en los mercados *spot*: aquellos pueden persistir en el tiempo, con transacciones repetidas. El punto clave que hace a este tipo de gobernanza muy diferente de los restantes es que los costos de cambiar de comprador o vendedor son bajos para ambas partes.

Un segundo tipo de gobernanza descrito en esta nueva tipología es el “modular”: a diferencia del anterior, aquí tanto la complejidad

de la información como su codificabilidad y las capacidades de los proveedores son elevadas. En las CGV modulares, los proveedores hacen productos o brindan servicios de acuerdo con las especificaciones del cliente, las que pueden ser más o menos detalladas. Bajo este régimen, los proveedores tienden a asumir plena responsabilidad por la tecnología de proceso y a menudo utilizan maquinaria genérica, lo que les permite ganar en flexibilidad tanto de productos como de clientes. Aquí, los vínculos entre las firmas son más densos que en la gobernanza de “mercado”, aunque los costos de cambiar de proveedor o comprador siguen siendo relativamente bajos. La gobernanza modular suele darse en la industria electrónica, en la que las firmas líderes encargan productos altamente especificados a proveedores muy competentes, con versatilidad para fabricar distintos productos y con una cartera de clientes medianamente diversificada. Esta variedad de clientes y productos brinda a los proveedores una autonomía relativa respecto a los compradores y, por ende, las asimetrías de poder entre ambos son relativamente reducidas.

El tercer tipo de gobernanza es el “relacional”, caracterizado también por proveedores competentes y transacciones altamente complejas pero de baja codificabilidad, por lo que el conocimiento tácito tiene un rol crucial. En las cadenas “relacionales” se verifica una mutua dependencia entre proveedor y comprador, y la confianza entre las partes se vuelve sumamente importante; dicha confianza puede construirse sobre la base de la reputación, la familia, los lazos étnicos o la cotidianeidad de los intercambios. La necesidad de que la información tácita fluya entre proveedor y comprador hace de la proximidad social y espacial casi un requisito de este tipo de transacciones. Por ello, no sorprende que las cadenas relacionales suelen darse en aglomeraciones productivas tales como los “distritos industriales”, en los que se combinan proximidad geográfica y un sustrato histórico-cultural-moral común entre las partes (Becattini, 1990; Mitnik, 2011). Por definición, el desarrollo de cadenas relacionales requiere de mucho tiempo y, por ende, los costos de cambiar de proveedor o comprador tienden a ser altos. En estas redes las interacciones son mucho más densas que en los dos tipos anteriores.

Un cuarto tipo de gobernanza corresponde al “cautivo”, caracterizado por flujos de información altamente complejos y codificables, pero en los que los proveedores son poco competentes, a diferencia del “modular”. Aquí los compradores dan a sus proveedores instrucciones

explícitas acerca de qué, cómo y cuándo producir y, además, suelen monitorearlos, por lo que la situación es de una elevada asimetría. En ciertos casos, los compradores invierten recursos para aumentar las capacidades de los proveedores, con el objetivo de mejorar la calidad-precio de los insumos. En estas redes, las bajas competencias de los proveedores hacen que sean “cautivos” de los grandes compradores, quienes detentan el poder y pueden unilateralmente modificar costos y precios sin mayores resistencias. Lógicamente, las transacciones entre compradores y proveedores requieren aquí una elevada coordinación.

Por último, el quinto tipo de gobernanza es el “jerárquico”: aparece cuando el flujo de información entre comprador y vendedor es complejo y poco codificable, y no existe una base de proveedores competentes (como sí ocurre en las relacionales). Aquí, la firma líder opta por internalizar actividades y los vínculos se producen entre distintos departamentos (o filiales) de una misma compañía; por tal razón, las CGV jerárquicas suelen darse bajo la forma de la IED. La administración de estas actividades al interior de una compañía es sumamente compleja e implica elevados costos y una muy alta coordinación y organización.

En resumen, las gobernanzas de “mercado” y la “jerárquica” son radicalmente opuestas: en el primer caso, los vínculos entre proveedor y comprador son de muy baja densidad y en el último operan al interior de una misma compañía. Los vínculos “modulares”, “relacionales” y “cautivos” corresponden a un punto intermedio, el de las “redes”. Más allá de las diferencias señaladas entre estos tres últimos tipos de gobernanza, el punto en común es la existencia de transacciones que implican cierto grado de coordinación entre empresas independientes.

Esta clasificación de Gereffi, Humphrey y Sturgeon (2005) permite analizar ciertos aspectos de la configuración de las CGV de un modo más potente que la originaria de Gereffi. Sin embargo, siguiendo a los propios autores, hay que remarcar que estos patrones de gobierno son “ideales”; en la práctica, las cadenas suelen tener una mezcla de diferentes tipos de gobernanzas que van mutando con el paso del tiempo (Oliveira, 2014). Por ejemplo, en una cadena el vínculo entre A y B puede ser cautivo, pero entre B y C modular.

Un segundo concepto clave en el paradigma de las CGV es el de *upgrading*, focalizado en las posibilidades de escalamiento que tendrían las firmas más débiles de la cadena. Esta definición lo convierte en particularmente relevante para los países en desarrollo; de

hecho, como sostienen Milberg y Winkler (2013), en la literatura sobre CGV el concepto de *upgrading* ha sido prácticamente equiparado al de “desarrollo económico”.

No existe una definición única de *upgrading*. Pietrobelli y Rabelotti (2006) utilizan una definición amplia, al concebirlo como la habilidad de las firmas (y países) de “fabricar mejores productos, o de fabricar productos más eficientemente, o de desplazarse hacia actividades de mayores destrezas” (2006: 1, traducción propia). Gereffi, por su parte, hace hincapié particular en este último punto, al entender el *upgrading* como el proceso de mejora de la habilidad de una empresa o economía para trasladarse a nichos más rentables y/o tecnológicamente más sofisticados (Gereffi, 2014a, 2014b).

Humphrey y Schmitz (2002) han distinguido cuatro tipos de *upgrade*, a saber:

- a) de *proceso*, que implica producir más eficientemente (mayor productividad), utilizando tecnología superior (por ejemplo, nuevas maquinarias) o mediante la reorganización de los sistemas productivos, dentro de la empresa o mejorando las relaciones con otros eslabones de la cadena (Dalle *et al.*, 2013: 9); es el tipo de *upgrade* más fácil de transitar;
- b) de *producto*, que consiste en elaborar líneas de productos más sofisticados, con mayor calidad y valor unitario (por ejemplo, pasar de fabricar vinos de mesa a vinos finos); supone mayores capacidades que el de proceso;
- c) *funcional*, que conlleva el desplazamiento hacia actividades que requieran mayores capacidades y, por ende, tengan mayores barreras a la entrada (por ejemplo, moverse del ensamble hacia el diseño);
- d) *intersectorial*, que implica la utilización de las capacidades adquiridas en una cadena para el traslado hacia nuevos sectores (por ejemplo, Taiwán utilizó las capacidades obtenidas para la fabricación de televisores para hacer monitores y desplazarse al sector de las computadoras); al igual que el funcional, es de los más difíciles de lograr.

Varios autores (Chang, 2002, 2007; Reinert, 2007; Milberg y Winkler, 2013) han sugerido que, por definición, el concepto de *upgrading* (y sobre todo en sus modalidades *funcional e intersectorial*) supone un desafío a la teoría de las ventajas comparativas estáticas y está más

bien en estrecha sintonía con la de las “ventajas dinámicas”. Aquí, el término “dinámico” presupone dos cuestiones: primero, que el modo de especialización de los países (el eslabón que ocupan en la cadena de valor) no sería neutral en términos de crecimiento de largo plazo; segundo, que para transformar tal especialización no-neutral hace falta una transición desde una situación de país “ineficiente” en el eslabón al que se aspira a ocupar a otra de país “eficiente” lograda a través del aprendizaje. Ahora bien, la intervención estatal (por medio de la política industrial) sería crucial para que tal “transición” sea exitosa.

### III. Tendencias actuales de los estudios de CGV y rol de los organismos internacionales

En los últimos años, los estudios sobre las CGV han continuado multiplicándose a pasos agigantados. Muchos retomaron problemáticas “tradicionales” de este marco teórico (estudiar la gobernanza y posibilidades de *upgrading* en cadenas/regiones poco analizadas) y otros comenzaron a tratar nuevas preocupaciones. Que algunos de los principales organismos internacionales hayan incorporado y, en cierto sentido, apropiado el marco teórico de las CGV constituye una de las novedades más significativas. El Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial (BM), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), las Naciones Unidas (sobre todo por medio de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Comercio y el Desarrollo, UNCTAD), la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) y la Organización Mundial del Comercio (OMC) comenzaron a aplicar con habitualidad el paradigma de las CGV en sus análisis.

Este hecho ha tenido dos grandes consecuencias. Por un lado, se avanzó en la generación de bases de datos que permitan analizar la nueva geografía económica mundial y el peso respectivo de las CGV. La EORA-UNCTAD GVC Database, la TiVa<sup>9</sup>-OCDE Database o la World Input Output Database (WIOD) resultan buenos ejemplos que permiten medir el valor agregado en las exportaciones de cada país en distintos sectores, por medio de la creación de una gran “macro matriz insumo-producto” mundial, a partir de la combinatoria de diferentes matrices

9 - TiVa es la sigla de “Trade in Value Added”.



insumo-producto nacionales (Dalle *et al.*, 2013; UNCTAD, 2013)<sup>10</sup>. Por otro lado, la mayoría de estos organismos se han apropiado del herramental teórico de las CGV para realzar las supuestas ventajas de la globalización, la liberalización y la desregulación económica para los países en desarrollo.

De acuerdo con esta última visión, el desarrollo resultaría de la inserción en CGVs de las que el país no participa o de procesos de *upgrading* hacia actividades de mayor valor agregado en aquellas en las que ya está inserto. En esta perspectiva, el proteccionismo sería algo obsoleto y pernicioso, por afectar la competitividad y el crecimiento a través del encarecimiento de los insumos intermedios y, por ende, también de las exportaciones (Dalle *et al.*, 2013). Se supone, asimismo, que la interacción entre las firmas líderes y las de los países en desarrollo conllevan derrames tecnológicos virtuosos, sin atender a la vasta experiencia y múltiples evidencias del predominio de situaciones de enclave con escasos efectos de arrastre al resto del tejido productivo. Se da por sentado que la competitividad en CGVs depende de costos laborales bajos, admitiendo que su elevación (y, probablemente, la de la calidad de vida de los trabajadores) podrá darse a medida que el *upgrading* económico se transite. El corolario inmediato de esta concepción es que el rol del Estado debería limitarse a generar las condiciones idóneas para que el “mercado” funcione, para atraer inversión extranjera y, en todo caso, a ejecutar algunas políticas horizontales como educación, infraestructura y estabilidad macroeconómica<sup>11</sup>.

Por su lado, autores como Bernhardt y Milberg (2011) han creado una taxonomía complementaria para el *upgrading*, al diferenciar el *upgrading económico* del *social*, criticando un sesgo desarrollista

10 - Recientemente, CEPAL-IPEA (2016) elaboró la primera matriz insumo-producto de América del Sur.

11 - Vale señalar que los principales académicos de las CGV (Gereffi, Kaplinsky o Rabelotti, entre otros) han hecho especial hincapié en la idea de que el *upgrading* no surge por sí solo de la apertura comercial, sino que es en parte función de los tipos específicos de gobernanza de las cadenas, así como de la política científica, tecnológica y educativa de los países en desarrollo. En uno de los simposios de la 13.ª Conferencia Internacional de Globalics, desarrollada en La Habana, Cuba, entre el 23 y el 25 de septiembre de 2015, Kaplinsky aseguró: “Algunos nos acusan de neoliberales. El neoliberalismo supone que con la liberalización comercial gran parte del trabajo está hecho. Nosotros en cambio creemos que la liberalización y la participación en CGV pueden facilitar el *upgrading*, pero que por sí solas no garantizan absolutamente nada”. Para un mayor detalle, ver Gereffi (2014b) y Kaplinsky y Morris (2015).

presente en académicos como Gereffi y sus discípulos -y, sobre todo, en la apropiación que los organismos multilaterales han hecho del marco analítico de las CGV-, que da por sentado que el *upgrading* económico deriva automáticamente en *upgrading* social. Para Bernhardt y Milberg (2011), mientras que el *upgrading económico* está ligado a los cuatro tipos de *upgrading* mencionados anteriormente (medibles por medio del aumento de la productividad, el valor unitario del producto, del crecimiento de las exportaciones y mayor penetración en los mercados internacionales), el *upgrading social* supone el mejoramiento de las condiciones de vida de la población (y, en particular, de los trabajadores), a partir de una mejora en la calidad del empleo, mayores salarios reales y derechos laborales más amplios.

En dicho trabajo, y a partir del análisis del impacto de distintas CGV en más de 30 países en vías de desarrollo para el período 1990-2009, los autores señalan que no existe una relación lineal y automática entre ambos *upgradings*. En primer lugar, se señala que la participación en CGVs no necesariamente determina *upgrading* económico. Incluso, sus estudios han mostrado que, en buena parte de los casos, el *upgrading económico* logrado implicó caídas del salario real y hasta expulsión de trabajadores. Una de las conclusiones que se desprenden de esto último es que la idea neoclásica de que los salarios responden a la productividad marginal del trabajo no tiene por qué cumplirse en la práctica y que, por el contrario, el contexto institucional (poder de negociación de la clase trabajadora, marcos regulatorios, rol del Estado) explica mucho de esta dinámica de *economic upgrading* y *social downgrading* (Milberg y Winkler, 2013). En un trabajo reciente (Lee y Gereffi, 2015), Gereffi asimiló las críticas de Milberg y Winkler a la presunta sinonimia entre *upgrading* económico y social, y reconoció que ello no tiene por qué darse naturalmente.

Otra novedad refiere a un especial énfasis en lo que se conoce como “poderes emergentes” (*rising powers*) y comprende, en primer lugar, a las grandes economías denominadas BRIC (Brasil, Rusia, India y China) y, en segundo lugar, a más de una docena de países con características similares, incluyendo México, Indonesia, Nigeria y Turquía (los países “MINT”) o Sudáfrica (Lee y Gereffi, 2015; Sinkovics *et al.*, 2014). Si bien los análisis de estos países han ganado en importancia en la literatura del desarrollo económico desde mediados de los años noventa, algunos autores sostienen que la crisis financiera internacional de 2008 implicó

la consolidación de estos actores emergentes como nuevos centros dinámicos de una economía mundial en la que los países avanzados van perdiendo gradualmente peso (Gereffi, 2014a).

De acuerdo con este abordaje, las estructuras de gobernanza de las CGV se están transformando: las enormes asimetrías existentes en las cadenas *buyer-driven* y *producer-driven* paulatinamente parecen ir dando lugar a un creciente poderío de gigantes manufactureros con sedes en países como India, Brasil, Turquía y, fundamentalmente, China. Según Gereffi (2014a), en estos países (y, sobre todo, en el gigante del Este Asiático), muchas grandes empresas han ido desarrollando una potente base doméstica de proveedores, junto con servicios de diseño, I+D, logística o marketing<sup>12</sup>.

Asimismo, autores como Palpacuer et al. (2005) y Gibbon (2008) han afirmado que las posibilidades de *upgrading* dependen del mercado de consumo hacia el cual esté dirigida la cadena. De este modo, el hecho de que la demanda mundial esté cada vez más traccionada por países de menores ingresos relativos -y por ende, hacia mercados menos “sofisticados” y con menores exigencias de calidad y variedad- tiene fuertes implicancias en lo que al *upgrading* concierne (Kaplinsky et al., 2011). Por un lado, menores barreras de entrada y estándares de proceso y de producto menos rigurosos en estos nuevos mercados pueden facilitar la participación de empresas de países en desarrollo en eslabones como diseño y desarrollo de producto, lo que sería mucho más dificultoso si la demanda final estuviera concentrada en mercados exigentes. Según Gereffi (2014a), las empresas periféricas podrían aventajar a las MNEs por su mayor conocimiento de la idiosincrasia local y, consiguientemente, de los mercados domésticos. Sin embargo, el propio Gereffi reconoce que las MNEs tienen un elevado potencial para hacer *catch-up* en este punto y desplazar a las firmas de la periferia.

#### IV. Limitaciones y críticas al marco analítico de las CGV

En paralelo con las contribuciones al análisis económico realizadas por el enfoque de CGV, el abordaje (y particularmente la apropiación

12 - Pisano y Shih (2009) han advertido que la deslocalización de la producción manufacturera desde el centro a la periferia puede traer consecuencias negativas para el propio centro. Según estos autores, la producción manufacturera dentro de un país está estrechamente ligadas a sus propias capacidades de innovación. De esta manera, el *offshoring* puede afectar sensiblemente el potencial innovador y la competitividad sistémica de las economías avanzadas.

que de él han hecho los organismos multilaterales en años recientes) ha sufrido numerosas y fundamentadas críticas. Un primer eje de críticas corresponde al modo de inserción de los países en desarrollo dentro de las CGV. Muchos teóricos como Gereffi o Kaplinsky, quienes efectivamente son menos apologéticos de la globalización y más heterodoxos que los organismos multilaterales en las sugerencias de política pública, han sugerido que la clave del desarrollo para los países del Tercer Mundo vendría dada por su capacidad para mejorar su inserción ahí donde ya están insertos, o para integrarse a otras nuevas. Sin embargo, aun aceptando la existencia de fuertes asimetrías de recursos a lo largo de la cadena, unos y otros tienden a no reconocer el carácter conflictivo del proceso de inserción internacional y de cualquier trayectoria de *upgrade* (sobre todo del tipo funcional). Asimismo, el rol de las firmas líderes (y de los Estados nacionales de los cuales estas provienen) es absolutamente crucial para comprender las posibilidades de *upgrading* de las empresas más débiles (Szapiro et al., 2015). Por ello, en la visión de estos autores y, más marcadamente, de los organismos internacionales, tiende a primar una concepción *win-win* que deja en un segundo plano la idea de una relación funcional de explotación y dominación entre empresas y países. En este sentido, la crítica de los discípulos del sistema-mundo a los enfoques pioneros de las CGV sigue teniendo mucha actualidad.

Una segunda crítica al paradigma de CGV ha estribado en su concepción del “poder”. Si bien el enfoque de CGV sostiene que se puede conocer “cómo se distribuye el poder y cómo se usa entre las empresas y los demás actores de la cadena” (Sturgeon, 2009: 2), muchas veces el poder no es entendido como “la capacidad de imponer acciones a los demás, aún contra su propia voluntad”, como sí ocurriría en la teoría del sistema-mundo. En todo caso, en el marco teórico de las CGV, el poder –entendido en términos de capacidad para transformar lo existente- surge de los “esfuerzos colectivos” y la “cooperación” entre los diferentes actores de la cadena (Fernández, 2014). El problema de esta concepción es que no da suficiente relevancia al conflicto de intereses entre los diferentes actores de la cadena y entre los Estados nacionales sobre los que las cadenas se despliegan territorialmente.

En tercer orden, algunos investigadores cercanos a la teoría de los “sistemas nacionales de innovación” y al estructuralismo latinoamericano (por ejemplo, Szapiro et al., 2015 y Pessoa Matos et al.,

2015) han criticado las recomendaciones de política que se desprende de muchos de los estudios sobre CGV, en particular cuando se asume que la participación en las CGV sería la principal -sino la única- forma de que los países en desarrollo hagan *upgrading*. Señalan que, más que en la búsqueda de eventuales interacciones virtuosas con las firmas líderes facilitadas por la liberalización comercial e incentivos a la IED, el énfasis debe ponerse en la creación de capacidades productivas e innovadoras “desde adentro”, lo que implica poner en primer plano el papel del Estado y sus múltiples instrumentos de protección y promoción de actividades (Soares *et al.*, 2015).

En cuarto lugar, varios autores han cuestionado la argumentación teórica del paradigma de CGV a la hora de explicar los orígenes de la generación de valor. Desde enfoques marxistas se ha cuestionado la falta de profundidad en la determinación de cómo se crea valor y la débil consideración que tiene la clase trabajadora en este tipo de análisis. Por ejemplo, Starosta (2010) sostiene que la falencia clara que posee el enfoque de CGV puede ser completado por el marxismo y propone abordar los procesos sistémicos descritos por las CGV mediante la comprensión de las cadenas como una unidad sintética en la que se manifiestan transformaciones organizativas y espaciales del capital. En esta línea, la insuficiencia de análisis sobre el impacto de los cambios en las CGV sobre el mundo del trabajo y los desafíos que impone sobre su organización y posibles estrategias de acción suelen ser una crítica recurrente al enfoque de CGV desde marcos teóricos progresistas (Fernández, 2014, Milberg *et al.*, 2013).

En quinto lugar, varios de los nuevos fenómenos recientes que han surgido en el mundo no han sido suficientemente tenidos en cuenta ni por el *mainstream* académico de las CGV ni por los organismos multilaterales, y en particular el lugar de las finanzas globales y de la financiarización<sup>13</sup>. Esto es especialmente importante, teniendo en cuenta que estudios específicos sobre las firmas líderes han mostrado que el papel de las inversiones financieras en su rentabilidad global ha ganado cada vez más importancia en los últimos años (Milberg y Winkler, 2013). Por otra parte, las diferentes capacidades que tienen las firmas que integran la CGV para acceder a formas de financiamiento alternativas tampoco ocupa un lugar importante en la literatura. De ahí que autores como Milberg y Winkler (2013) señalen a las “capacidades financieras” como generadores de

13 - Hay algunas excepciones, como el excelente trabajo de Milberg y Winkler (2013).

barreras a la entrada tan importantes como las capacidades de I+D, de diseño, de comercialización, de producción o de marketing.

En sexto orden, en buena parte de la literatura de CGV ha habido una presunción implícita de que el *upgrading económico* daría lugar a grandes beneficios sociales y mejoras en el bienestar de los trabajadores. Sin embargo, como se ha comentado, la evidencia reciente de la literatura sugiere que el *upgrading económico* a menudo no va acompañado de un *upgrading social*, sino que muchas veces hasta puede empeorar las condiciones sociales (Bernhardt y Milberg, 2011; Lee *et al.*, 2011). En este sentido, es importante destacar una serie de estudios del *Capturing the Gains research program*<sup>14</sup>, que han encontrado que los efectos virtuosos del *upgrading* están segmentados. Por un lado, los trabajadores más formalizados pueden verse beneficiados con alzas salariales y mejoras de las condiciones laborales; por el otro, los trabajadores más vulnerables (informales y, en particular, migrantes y mujeres) suelen operar en condiciones de hiperexplotación laboral, altísima flexibilidad laboral y escasa protección y seguridad (Lee y Gereffi, 2015: 10). Por último, un conjunto de críticas más radicales sostienen que el enfoque de las CGV (especialmente el adoptado por los organismos multilaterales) ha contribuido a legitimar un patrón de subordinación e integración a las redes globales de producción dominadas por las MNEs. La idea central, con fuertes raíces en la teoría de la dependencia, es que las estrategias de desarrollo que se desprenden del enfoque de CGV no serían viables desde la periferia y que solo proveerían “la ilusión de conseguir el desarrollo” (Fernández, 2014).

## V. Cadenas globales de valor y desarrollo económico

El paradigma de las CGV ha sido una de las contribuciones más importantes, tanto en términos conceptuales como empíricos, a la literatura del desarrollo económico en los últimos treinta años. Ha permitido estilizar y avanzar en la comprensión de algunas de las principales transformaciones del sistema productivo y la dinámica de acumulación a nivel mundial, en un enfoque sistémico que da cuenta de las relaciones jerárquicas entre países, entre eslabones productivos y entre actores, y sus propias interrelaciones, y del papel que juegan

14 - El programa “Capturing the Gains” es una red internacional de investigación que busca examinar la relación entre progreso económico y social en las CGV. Para más detalles, ver <http://www.capturingthegains.org>

las instituciones, las regulaciones y las políticas económicas. Al mismo tiempo, ha posibilitado distinguir diversas formas de competencia y de internacionalización predominantes a nivel sectorial –o, más precisamente, a nivel de cadenas productivas y de valor– y las lógicas de acumulación correspondientes y, por lo tanto, ha contribuido a una mejor evaluación de los efectos de la especialización productiva y de la inserción internacional de las economías nacionales.

En este trabajo hemos realizado una revisión y análisis crítico de buena parte de la literatura disponible sobre CGV. En sus orígenes, el análisis de las CGV se basó predominantemente en estudios de caso a nivel sectorial; más recientemente, el desarrollo de bases de datos complejas que integran datos de producción y comercio con una elevada desagregación a nivel de producto y de países ha posibilitado realizar estudios descriptivos más generales de la configuración de los sistemas productivos a nivel regional, mundial y de la “posición” o la “función” que cumplen los diversos eslabones (países). Asimismo, ha permitido distinguir la extensión de la fragmentación internacional que caracteriza a cada CGV y, de ese modo, precisar más acabadamente el vínculo entre la especialización productiva de un país y sus modalidades de inserción internacional.

Las empresas transnacionales son la unidad predominante en este escenario de fuerte integración productiva internacional; constituyen el agente y el canal principal de difusión y aceleración de esta modalidad de organización de la producción, a la vez que obtienen ventajas de las modalidades de competencia en mercados concentrados a nivel mundial. El paradigma de CGV ha reconocido este rol a través del concepto de gobernanza, que tiende a establecer los diferentes modos de control del proceso de acumulación y, en particular, los mecanismos de distribución de las rentas (y del poder) generados a escala global. El concepto de *upgrading* es la otra pata sustantiva del marco teórico de CGV: hace referencia a las posibilidades y modalidades de escalamiento productivo y tecnológico de las empresas dentro de las CGV, de modo tal de mejorar sus capacidades competitivas y disputar en mejores condiciones en el proceso de apropiación de rentas.

Uno de los puntos principales en el debate teórico al interior del paradigma de CGV se refiere a las consecuencias en términos de política económica y a una de las controversias más antiguas y decisivas en la ciencia económica: ¿son las ventajas comparativas

estáticas o las ventajas competitivas dinámicas la clave del desarrollo económico? La revisión de la literatura efectuada da cuenta del distinto balance que presentan y proponen los diferentes aportes y visiones entre las políticas de liberalización comercial y de la IED –tendientes a facilitar una inserción rápida en las CGV– y las políticas de desarrollo productivo (en sentido amplio) –tendientes a construir y fortalecer nuevas capacidades–. Si en teóricos de las CGV como Gereffi y muchos de sus colegas hay cierto equilibrio entre ambos tipos de políticas y se reconocen tanto las oportunidades como las limitaciones de la apertura económica, en las recomendaciones de los organismos multilaterales claramente prima la visión de que las políticas de liberalización son una condición *sine qua non* del desarrollo vía CGV, que pueden ser complementadas con políticas de desarrollo productivo de tinte más horizontal que vertical.

El desarrollo está indefectiblemente ligado a la mejora (generalizada) de las condiciones de vida de la población. Una condición necesaria del desarrollo, aunque no suficiente, es el alcance de un elevado PBI *per cápita*; por lo tanto, el tránsito acelerado hacia el desarrollo presupone altas tasas de crecimiento económico. Ahora bien, ¿participar en CGV incrementa el crecimiento?, ¿es esta la clave del desarrollo? De acuerdo con la UNCTAD (2013), el patrón de inserción en las CGV debería seguir la siguiente lógica: primero, asociarse a las CGV incrementando el contenido importado en las exportaciones, para luego –construcción de capacidades mediante– ampliar la red de proveedores locales de insumos intermedios que permitan disminuir tal contenido importado. Resulta evidente, además, que el incremento de la participación en las CGV con un aumento del contenido importado en las exportaciones sólo puede darse de dos maneras: o bien por medio de flujos de IED en zonas francas o maquiladoras<sup>15</sup>, o bien a través de la relación entre firmas subcontratadas y las grandes multinacionales.

Este tipo de “recomendaciones” debe ser cuidadosamente considerado. Por sí solo, un aumento en la participación en las CGV

15 - Las zonas francas (*export processing zones*) son áreas de libre comercio creadas por los Estados con el objetivo de incentivar las exportaciones y la inserción en CGV. En general, las zonas francas suelen encontrarse en países en desarrollo e incluyen exenciones arancelarias, baja presión fiscal y reducidas regulaciones en general. Suelen utilizar mano de obra bajo condiciones de extrema flexibilidad y cuyas remuneraciones son muy bajas para los estándares internacionales. Las llamadas “maquilas” son sinónimos de las zonas francas.

no garantiza un mayor crecimiento económico; esto ocurrirá siempre y cuando las ganancias derivadas del crecimiento de las exportaciones superen a las eventuales pérdidas ocasionadas por el desplazamiento de proveedores locales de insumos intermedios por parte de proveedores extranjeros (Dalle *et al.*, 2013). De tal modo, no cabe esperar el mismo efecto si un país se “sube” a las CGV partiendo de una estructura productiva relativamente simple –en cuyo caso es probable que el efecto neto sea positivo– que cuando ya se han desarrollado significativas capacidades locales de fabricación de insumos intermedios o partes y componentes. Es plausible que en estos casos, y precisamente por un efecto desplazamiento, una integración a las CGV tal como la propuesta por los organismos internacionales tenga un impacto nocivo para el crecimiento y la distribución del ingreso.

Asimismo, debe tenerse en cuenta la intensidad de la demanda de exportaciones, lo que depende, principalmente, de dos factores: el tipo de bienes en que se especialice el país “recién subido” a las CGV y el dinamismo de sus socios comerciales predominantes. Evidentemente, no es en absoluto indistinto –en términos de sus efectos netos– participar en CGV basadas en productos de demanda expansiva o vegetativa, ni en las que los mercados nodales estén en países de alto o bajo crecimiento. No hay que olvidar, además, que la demanda interna (sea bajo la forma del consumo privado, el gasto público o la inversión privada) también puede jugar un papel importante en el crecimiento. En efecto, países como Argentina, Brasil o incluso Japón y Estados Unidos tienen ratios de exportaciones sobre PBI relativamente bajos; en este caso, la contribución al crecimiento económico de este último componente de la demanda agregada es relativamente reducida. Lógicamente, las exportaciones, al ser una fuente genuina de divisas, son claves para marcar las posibilidades de que ese crecimiento sea sostenido en términos de superar los problemas estructurales vinculados a la restricción externa y a la solvencia de largo plazo de la balanza de pagos (Amico, 2014; Cimoli y Porcile, 2016). Asimismo, el incremento de las exportaciones aporta muchas veces otra serie de externalidades positivas, como la ampliación de escala que abarata costos unitarios o el contacto con mercados externos (que en muchos casos, son más exigentes que el local, lo cual incentiva a las firmas locales a hacer diversos tipos de *upgrading*).

El problema de las visiones predominantes en los organismos

internacionales (y las de corte liberal en general) es que tienden a asumir a los modelos *export-led* como la única vía de desarrollo posible para la periferia, minimizando el rol de la demanda doméstica como constructora de la competitividad externa. Es sabido y admitido (cfr. UNCTAD, 2013) que, para que los modelos de tipo *export-led* resulten exitosos en las condiciones del capitalismo periférico, el disciplinamiento salarial es absolutamente necesario, a diferencia de los modelos *wage-led* en los que los salarios asumen una función de motor clave del crecimiento.

Sin duda, la sustentabilidad externa de todo proceso de crecimiento –sea traccionado por la demanda externa o interna– es otra cuestión a considerar. Como ha venido sosteniendo la CEPAL (2016), un crecimiento es más sustentable en el largo plazo cuando va acompañado de un superávit de la cuenta corriente. Experiencias de crecimiento con déficits crónicos de la cuenta corriente financiados por la cuenta capital se han dado en América Latina y en la mayoría de los casos terminaron en crisis de solvencia, como la de la deuda externa a principios de los '80 o la de la Argentina de la convertibilidad. Si bien hay casos como el australiano (déficit de cuenta corriente crónico desde la segunda posguerra) o el coreano (déficit entre 1962 y 1985), que no implicaron crisis en el largo plazo, ello se debió en buena medida a factores geopolíticos (Estados Unidos consideró a ambos países aliados clave en la Guerra Fría y no tuvo mayores problemas en financiar sostenidamente tales déficits).

Ahora bien, las economías periféricas suelen enfrentar diversas dificultades para mantener un crecimiento sostenido y, a la vez, superávit de la cuenta corriente. En estas economías, el crecimiento, dada la debilidad de las estructuras productivas, se ve acompañado de una elevada elasticidad en el ingreso de las importaciones, en particular en un contexto de salarios y consumo crecientes. En las estrategias *export-led*, el aumento de las exportaciones y el subconsumo de la clase trabajadora facilitan la transición; en cambio, en las estrategias centradas en la demanda interna, no hay modo de superar el cuello de botella sino es a través de un proceso dinámico de sustitución de importaciones y de escalamiento exportador.

Por otra parte, las economías periféricas se caracterizan por situaciones de dependencia tecnológica y de fuerte extranjerización de sus activos productivos, lo que implica una carga adicional en las cuentas externas, fundamentalmente vía la remisión de utilidades, cuya contrapartida es el financiamiento de las economías desarrolladas.

Estas, a su vez, perciben ingresos adicionales por derechos de propiedad intelectual. Asimismo, su fortaleza tecnológica, financiera y, en el caso de Estados Unidos, militar, les permite contar con monedas de reserva, bajo las cuales se realizan las transacciones internacionales; de este modo, aun incurriendo en déficits de la cuenta corriente, tienen mayor capacidad para financiarlo.

Una de las claves para sostener un proceso de desarrollo de largo plazo consiste en establecer y sostener las condiciones para un crecimiento acelerado con solvencia externa. Más que la mera participación en las CGV (las que, por otra parte distan mucho de ser un escenario único y homogéneo o que suponga una única modalidad de inserción), en las economías periféricas tales condiciones requieren mejorar la relación entre la elasticidad-producto de las exportaciones e importaciones, tanto sea cambiando la composición de la canasta exportable como sustituyendo eventualmente importaciones en sectores estratégicos, e incrementar las capacidades productivas, tecnológicas e innovadoras del aparato productivo doméstico. En cualquier caso, la alternativa no es “mucho o poca inserción en las CGV” y el desafío sigue siendo evitar aquellas formas de inserción internacional que impulsen un crecimiento empobrecedor y excluyente.

### Bibliografía

Altenburg, T. (2007). “Donor approaches to supporting pro-poor value chains: report prepared for the donor committee for enterprise development”. Working group on linkages and value chains, Germany: German Development Institute.

Amico, F. (2014). “Sostenibilidad e implicancias del ‘desacople’ entre el centro y la periferia en el contexto latinoamericano”. CEFID-AR, Documento de Trabajo n.º 57, mayo.

Bair, J. (2005). “Global capitalism and commodity chains: Looking back, going forward”. *Competition & Change*, v. 9, n.º 2, pp. 153-180.

Bair, J. (ed.) (2009). *Frontiers of Commodity Chain Research*. Stanford: Stanford University Press.

Baran, P. (1957). *The Political Economy of Growth*. New York: Monthly Review Press.

Becattini, G. (1990). “The Marshallian industrial district as a socio-economic notion”. En: Pyke, F., Becattini, G. y Sengenberger, W. (ed.) *Industrial districts and inter-firm co-operation in Italy*, International Institute for Labour Studies, International Labour Organisation.

Bernhardt, T. y Milberg, W. (2011). “Economic and Social Upgrading in Global Value Chains: Analysis for Horticulture, Apparel, Tourism and Mobile Telephones.” Working Paper n.º 6, Capturing the Gains, Brooks World Poverty Institute, University of Manchester, U.K.

Carneiro, F. (2015). “Fragmentação internacional da produção e cadeias globais de valor”. IPEA, Texto para discussão 2097.

CEPAL-IPEA (2016). “La matriz insumo-producto de América del Sur. Principales supuestos y consideraciones metodológicas”. Santiago de Chile, junio, documento de proyecto.

Chang, H.-J. (2002). *Kicking Away the Ladder: Development Strategy in Historical Perspective*. New York and London: Anthem Press.

Cimoli, M. y Porcile, G. (2016). “Latin American structuralism”. En: Reinert, E., Ghosh, J. y Kattel, R. (ed.), *Handbook of alternative theories of economic development*, Edward Elgar: Chentelham.

Coase, R. H. (1937). “The nature of the firm”. *Economica*, v. 4, n.º 16, pp. 386-405.

Cramer, C. (1999). “Can Africa industrialize by processing primary commodities? The case of Mozambican cashew nuts”. *World Development* 27, v. 7, pp. 1247-1266.

Dalle, D., Fossati, V. y Lavopa, F. (2013). “Política industrial: ¿el eslabón

perdido en el debate de las Cadenas Globales de Valor?”. *Revista Argentina de Economía Internacional*, n.º 2, diciembre.

Fernández, V. (2014). “Global Value Chains in Global Political Networks: Tool for development or neoliberal device?”. *Review of Radical Political Economy*, pp. 1-22.

Flôres Júnior, R. (2010). “A fragmentação mundial da produção e comercialização: conceitos e questões básicas”. En: Álvarez, R., Baumann, R. y Wohlers, M. (eds.), *Integração produtiva: caminhos para o Mercosul*. Brasília: ABDI, Série Cadernos da Indústria, v. 16.

Fröbel, F., Heinrichs, J. y Kreye, O. (1980). *The New International Division of Labour: Structural Unemployment in Industrialised Countries and Industrialisation in Developing Countries*. Cambridge: Cambridge University Press.

Gereffi, G. (1994). “The organization of buyer-driven global commodity chains: how US retailers shape overseas production networks”. En: Gereffi, G. y Korzeniewicz, M. (eds.) *Commodity chains and global capitalism*. Westport: Greenwood Press, pp. 95-122.

Gereffi, G. (2014a). “Global value chains in a post-Washington Consensus world”. *Review of International Political Economy*.

Gereffi, G. (2014b). “A global value chain perspective on industrial policy and development in emerging markets”. *Duke Journal of Comparative & International Law*, v. 24, p. 433.

Gereffi, G. y Fernández-Stark, K. (2011). “Global value chain analysis: a primer”. North Carolina: Duke University.

Gereffi, G. y Korzeniewicz, M. (1990). “Commodity Chains and Footwear Exports in the Semiperiphery”. En: Martin, W. G. (ed.) *Semiperipheral States in the World-Economy*, New York: Greenwood Press, pp. 45-68.

Gereffi, G. y Korzeniewicz, M. (eds.) (1994). *Commodity chains and global capitalism*. Westport: Greenwood Press, pp. 95-122.

Gereffi, G., Humphrey, J. y Sturgeon, T. (2005). “The governance of global value chains”. *Review of International Political Economy*, v. 12, n.º 1, pp. 78-104.

Gibbon, P. (2008). “Governance, Entry Barriers, Upgrading: A Re-Interpretation of Some GVC Concepts from the Experience of African Clothing Exports”. *Competition and Change*, v. 12, n.º 1, pp. 29–48.

Hopkins, T. y Wallerstein, I. (1986). “Commodity Chains in the World-Economy Prior to 1800”. *Review IO*, n.º 1, pp. 157-170.

Humphrey, J. y Schmitz, H. (2002). “How does insertion in global value

chains affect upgrading in industrial clusters?”. *Regional Studies*, v. 36, n.º 9, pp. 1017-1027.

Kaplinsky, R. (2016). “Global value chains: where they came from, where they are going and why this is important”. En: Weiss, J. y Tribe, M. (eds.) *Routledge Handbook of industry and development*. Londres-Nueva York: Routledge.

Kaplinsky, R. y Morris, M. (2015). “Thinning and thickening: productive sector policies in the era of global value chains”. *European Journal of Development Research*.

Kaplinsky, R., Terheggen, A. y Tijaja, J. (2011). “China as a Final Market: The Gabon Timber and Thai Cassava Value Chains”. *World Development*, v. 39, n.º 7: pp. 1177–1190.

Lee, J. (2010). “Global commodity chains and global value chains”. En: Denmark, R. (ed.) *The international studies Encyclopedia*, Oxford-Wiley, pp. 2987-3006.

Lee, J. y Gereffi, G. (2015). “Global Value Chains, Rising Power Firms and Economic and Social Upgrading”. *Critical Perspectives on International Business*, v. 11, n.º 3/4.

Lee, J., Gereffi, G. y Barrientos, S. (2011). “Global value chains, upgrading and poverty reduction”. *Capturing the Gains Briefing Note*, n.º 3.

Milberg, W. y Winkler, D. (2013). *Outsourcing economics. Global value chains in capitalist development*. Cambridge University Press: Cambridge.

Mitnik, F. (coord.) (2011). *Desarrollo de cadenas productivas, clusters y redes empresariales. Herramientas para el desarrollo territorial*. Buenos Aires: BID.

Nooteboom, B. (2009). *A Cognitive Theory of the Firm. Learning, Governance and Dynamic Capabilities*. Cheltenham, UK and Northampton, MA, USA: Edward Elgar.

Oliveira, S. (2014). “Cadeias globais de valor e os novos padrões de comércio internacional: uma análise comparada das estratégias de inserção de Brasil e Canadá”. Tesis de Doctorado, Universidad de Brasilia, Brasilia.

Palpacuer, F., Gibbon, P. y Thomsen, L. (2005). “New Challenges for Developing Country Suppliers in Global Clothing Chains: A Comparative European Perspective”, *World Development*, v. 33, n.º 3, pp. 409–430.

Pessoa Matos, M., Cassiolato, J., Marcellino, I. y Podcameni, M. (2015). “The myth of upgrading and development through insertion in Global Value Chains: a critique based on the Innovation System Literature”. Ponencia

presentada en la 13th Globelics International Conference, desarrollada en La Habana, Cuba, entre el 23 y el 25 de septiembre de 2015.

Pietrobelli, C. y R. Rabellotti. (2006). "Clusters and Value Chains in Latin America: In Search of an Integrated Approach". En: Pietrobelli, C. y Rabellotti, R. (eds.), *Upgrading to Compete: Global Value Chains, SMEs and Clusters in Latin America*. Cambridge, MA: Harvard University Press, pp. 1-40.

Pisano, G.P. y Shih, W.C. (2009). 'Restoring American Competitiveness'. *Harvard Business Review*, v. 87, n.º 7/8: pp. 114-125.

Porter, M. E. (1990). *The Competitive Advantage of Nations*. London: Macmillan.

Reinert, E. (2007). *How the Rich Countries Got Rich... and Why Poor Countries Remain Poor*. New York: Carroll and Graf.

Ricardo, D. (1950). *On the Principles of Political Economy and Taxation*. Cambridge University Press: UK.

Schumpeter, J. (1928). "The Instability of Capitalism". En: Hagemann, H., Landesmann, M. y Scazzieri, R. (eds.) *The Economics of Structural Change*, Critical Writings. Edward Elgar, Aldershot, v. 1.

Schumpeter, J. (1939). *Business Cycles: A Theoretical, Historical, and Statistical Analysis of the Capitalist Process*. McGraw-Hill, New York and London.

Sinkovics, R. R., Yamin, M., Nadvi, K. y Zhang, Y. Z. (2014). "Rising powers from emerging markets—The changing face of international business". *International Business Review*, v. 23, n.º 4, pp. 675-679.

Smith, A. (1976). *An Enquiry into the Nature and Cause of The Wealth of Nations*. Oxford: Oxford University Press.

Soares, M., Haussmann Tavares, J., Gonzalo, M., Tomassini, C. y Cassiolato, J. (2015). "The Need of an Alternative Approach to GVC's Literature: Transnational Corporations and National Systems of Innovation in a Latin American Perspective". Ponencia presentada en la 13th Globelics International Conference, desarrollada en La Habana, Cuba, 23-25 de septiembre de 2015.

Starosta, G. (2010). "The outsourcing of manufacturing and the rise of giant global contractors: a Marxian approach to some recent transformations of global value chains". *New Political Economy*, v. 15, n.º 4, diciembre.

Starosta, G. (2016). "Revisiting the New International Division of Labour Thesis". En: Charnock, G. y G. Starosta (eds.) *The New International*

Division of Labour. Palgrave: UK.

Sturgeon, T. (2009). "From commodity chains to value chains: Interdisciplinary theory building in an age of globalization". En: Bair, J. (ed.) *Frontiers of Commodity Chain Research*. Stanford University Press, pp. 110-135.

Sturgeon, T. (2011). "De cadenas de mercancías (commodities) a cadenas de valor: construcciones teóricas en una época de globalización". *Eutopía*, n.º 2, octubre, pp. 11-38.

Szapiro, M., Vargas, M., Brito, M. y Cassiolato, J. (2015). "Global Value Chains and National Systems of Innovation: policy implications for developing countries". Ponencia presentada en la 13th Globelics International Conference, desarrollada en La Habana, Cuba, 23-25 de septiembre.

Sztulwark, S. y Juncal, S. (2014). "Innovación y producción en la industria manufacturera: estudio comparativo de cadenas globales". *Revista JOTMI*, v. 9, n.º 4.

UNCTAD (2013). *World investment report 2013. Global value chains: investment and trade for development*. Nueva York y Ginebra.

Wallerstein, I. (1974). *The Modern World-System I: Capitalist Agriculture and the Origins of the European World-Economy in the Sixteenth Century*. New York: Academic Press.

Williamson, O. E. (1985). *The Economic Institutions of Capitalism: Firms, Markets and Relational Contracting*. New York: Praeger.