

Cadenas de valor y políticas públicas en Argentina

Damián Ariel Giammarino

Introducción

Como se ha señalado en trabajos anteriores (Fornessi, Giammarino, Mamonde y Adriani, 2017; Adriani, Mamonde y Giammarino, 2018) la conceptualización, organización y funcionamiento de los encadenamientos productivos conforman una de las temáticas de mayor interés para la economía y la geografía. Varios son los conceptos que se relacionan y articulan con este tema, entre los que se destacan el de sector económico, cadena productiva, cadena de mercancías y cadena de valor.

Los estudios de estos conceptos se han realizado desde diferentes enfoques: la economía ortodoxa, la heterodoxa y la marxista; y han sido tomados por los Estados para plantear planes de desarrollo y formular políticas públicas. Organismos internacionales como la *Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos* (OCDE), el Banco Mundial (BM), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), entre otros, plantearon diversos planes de desarrollo enfocados en países emergentes y en desarrollo. Existe un conjunto de autores que plantean discusiones y se apropian de estos conceptos, entre ellos Anlló, Bisang y Salvatierra (2010); Narodowski y Remes Lenicov (2012); Fernández y Trevignani (2015).

Este capítulo se enfoca principalmente en el concepto de cadena de valor, el cual surge en los años noventa introducido en los discursos neoliberales promotores de las ventajas y oportunidades que ofrece la globalización económica, y está orientado al desarrollo de la competitividad empresarial con un Estado subsidiario de la misma. Ha sido utilizado en estudios académicos, en recomendaciones de organismos internacionales de crédito para el desarrollo y adoptado en diferentes políticas públicas nacionales y provinciales, aun cuando en los fundamentos de las mismas se incluyan otros propósitos además de la promoción de la competitividad empresarial.

El objetivo del capítulo es analizar los debates teóricos en torno al concepto de cadena de valor a partir de diferentes perspectivas, desde un enfoque territorial, especialmente sobre la cuestión escalar y su peso al momento de definir el abordaje de las cadenas de valor.

La propuesta es identificar y describir diferentes formas de abordar el concepto de cadena de valor recuperando definiciones de algunos autores reconocidos en el tema, así como de organizaciones internacionales, y analizar su aplicación a partir de las políticas públicas implementadas por diversos organismos estatales en los períodos neodesarrollista y neoliberal actual, teniendo en cuenta cómo la escala condiciona la definición del concepto. Por tanto, en primera instancia se plantea estudiar las definiciones de la cadena de valor desde el punto de vista teórico. A ello se agrega el aporte de informes técnicos del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) y del Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI), el Plan Estratégico Industrial 2020, el Plan Estratégico Productivo de la Provincia de Buenos Aires 2020 y la información de la Secretaría de Política Económica del Ministerio de Hacienda. Mediante estos diversos estudios es posible vislumbrar desde qué escala se está pensando la utilización del concepto de cadena de valor.

La metodología que guiará al capítulo es cualitativa, dado que el análisis a realizar se enfocará en cuestiones teóricas basadas prin-

principalmente en el abordaje de bibliografía específica sobre el tema y en informes técnicos de las distintas dependencias del Estado ya mencionadas.

El texto está estructurado en cuatro partes. En la primera se plantea el enfoque territorial y económico adoptado para el análisis. En la segunda parte se hace un repaso por diversos autores (Padilla Pérez, 2014; OECD/Eclac, 2012; Anlló, Bisang y Salvatierra, 2010; Fernández y Trevignani, 2015; Blyde, 2014; De Angelis, Mondino y Rampinini, 2016; Romero Luna, 2009; Kosacoff y López, 2008). En la tercera se analiza la apropiación del concepto desde el Estado, en diversos sectores y organismos. Por último, se formulan las consideraciones finales en torno al análisis realizado.

Territorio y economía

El trabajo adopta una perspectiva integradora y multidimensional del territorio, por lo que es ineludible incluir en el concepto el entramado de las dimensiones históricas, espaciales (naturales y construidas), sociales, políticas, culturales y económicas que lo configuran y que, a su vez, son transformadas por él. Varios autores definen territorio desde esta perspectiva. Para Da Costa, “la proyección de todo grupo social, de sus necesidades, su organización del trabajo, su cultura y sus relaciones de poder sobre un espacio es lo que transforma ese espacio de vivencia y producción en un territorio” (citado en Blanco, 2007, p. 40). Según Finquelievich y Laurelli, territorio “es tanto el espacio como la trama de relaciones sociales, políticas y económicas que se desenvuelven en él, lo conforman, y que son, a su vez, modificadas por el mismo” (1990, p. 15). Por su parte, a criterio de Milton Santos importa analizar el uso del territorio, ya que remite a la idea de un espacio de todos y a todo el espacio. El territorio usado es

el espacio de todos los hombres, no importan sus diferencias; el espacio de todas las instituciones, no importa su fuerza; el espacio

de todas las empresas, no importa su poder. Ese es el espacio de todas las dimensiones del acontecer, de todas las determinaciones de la totalidad social. (...) El territorio usado se constituye como un todo complejo donde se teje una trama de relaciones complementarias y conflictivas (citado en Grupo Estudos Territoriais Brasileiros, 2000, p. 3).

Para Haesbaert (2004) el territorio tiene hoy un sentido multiescalar y multidimensional y su aprehensión debe hacerse desde una concepción de multiplicidad. De acuerdo con este autor, las diferentes dimensiones del territorio —espacial, económica, política, cultural— se desarrollan articuladas, presentan especificidades y temporalidades propias.

Debido a que este trabajo aborda las cadenas de valor en su dimensión espacial es que resulta interesante realizar un análisis a partir del concepto de escala. Según Brandao, se intenta pensar a las escalas espaciales como instancias y entidades en las que la vida social se organiza y reproduce, y no como una representación cartográfica; además agrega que “una escala sólo puede ser definida y determinada y calificada con relación a las demás” (2010, p. 247). De esta forma lo local-nacional-regional-global están en constante interrelación. Se lleva a cabo una relación dialéctica dentro de las diferentes escalas: procesos a escala local tienen diversas manifestaciones territoriales a escala nacional, regional o global y viceversa (Swyngedouw, 2010; Brandao, 2010). Además, el análisis de los actores dentro de la lógica multiescalar lleva a pensar cómo se configuran las cadenas de valor generando distintas materializaciones en el territorio y creando una división espacial del trabajo específica en torno a las particularidades locales, regionales o nacionales a través de la conformación de redes de empresas, *clusters*, entre otras formas territoriales.

Un camino para estudiar el territorio, sus diferentes dimensiones y sus interrelaciones, es mediante el análisis de los actores sociales. Como señala Pírez los actores “Son parte de la base social, son defini-

dos por ella, pero actúan como individuos o colectivos que, además, están sometidos a otras condiciones (culturales, étnico-culturales, políticas y territoriales)” (1995, p. 3), construyen representaciones, formulan y ejecutan estrategias y pierden o acumulan poder. Por su parte, en un abordaje regional, Manzanal, Arzeno y Nussbaumer (2007) plantean que los actores construyen tramas que entran en conflicto por la apropiación material, simbólica y política del espacio, y así desenvuelven acciones y construyen territorialidades. Destacan asimismo el carácter sustantivo que adquieren los movimientos sociales en la construcción de los territorios y de políticas contrahegemónicas. De acuerdo con estas definiciones, el territorio puede entenderse como condición, momento y producto de procesos y relaciones entre actores sociales.

Con respecto a la dimensión económica, Coraggio (2014) plantea que el sistema económico está compuesto por tres subsistemas: economía empresarial capitalista, economía pública y economía popular. La primera es el sector de las empresas de capital cuya lógica es la acumulación mediante la apropiación y uso de recursos con el propósito de maximizar las ganancias. La economía pública o estatal está compuesta por las unidades administrativas del Estado con capacidad de regular, invertir y dirigir la actividad económica. La economía popular conforma un conjunto heterogéneo de unidades domésticas, sus extensiones y emprendimientos, cuya lógica es la reproducción ampliada de la vida de los trabajadores, de sus familias y de las comunidades. En la economía popular están incluidas las cooperativas de producción agrícola, los cuentapropistas de servicios como feriantes y cartoneros, artesanos, cooperativas de infraestructura social y viviendas, cooperativas de trabajo y fábricas recuperadas. Si bien existen diferencias entre los conceptos de economía popular, economía social y economía solidaria, en este trabajo se las considera bajo el concepto general de economía social.

Gráfico 1. Sistema económico y subsistemas



Fuente: Extraído y adaptado de Coraggio (2014).

En suma, lo que se pretende destacar es la complejidad del sistema económico y la multidimensionalidad y multiescalaridad que deben ser tenidas en cuenta a la hora de pensar el territorio: desde las condiciones naturales y construidas hasta las apropiaciones, intervenciones y representaciones que realizan los actores.

Desde esta perspectiva surgen dos interrogantes respecto a la cadena de valor: ¿qué relaciones establece con el territorio?, ¿considera o incorpora la diversidad de subsistemas económicos?

Cadenas de valor

El concepto de cadena de valor se centra en las articulaciones tanto horizontales como verticales que se establecen entre diferentes ac-

tores económicos en torno a una actividad. Se define a la cadena de valor como el conjunto de todas las actividades que son necesarias para producir un bien o servicio desde su concepción y diseño, pasando por las diferentes etapas de producción hasta el consumo final. Incluye el conjunto de actividades ligadas a la creación, producción y comercialización que generan valor dentro de una organización y pone énfasis en la dinámica de las relaciones inter e intrasectoriales en diferentes escalas. El suministro de bienes y servicios abarca una amplia gama de actores económicos y empresas de tamaños diversos, que van desde pymes locales hasta grandes compañías. La cadena de valor destaca las estrategias de coordinación, las jerarquías y las diferentes relaciones que se establecen entre las empresas y con otras instituciones, entre ellas las estatales, y la extensión geográfica que ocupa: regional, nacional, global (Padilla Pérez, 2014).

En cuanto a la dimensión espacial del territorio, el concepto de cadena de valor se relaciona tanto con escalas regionales/locales como globales. En las primeras, el principal concepto que surge es el de cluster (OECD/Eclac, 2012). Se trata de un espacio orientado fundamentalmente a la obtención de ventajas competitivas, provenientes del aprovechamiento de economías de escala, de aglomeración o de localización, que redundan en disminuciones de costos y/o mejoras de ingresos. Los *clusters* son “concentraciones de actividades similares y/o complementarias, sus proveedores especializados y un conjunto de instituciones públicas y privadas de apoyo que se localizan en una determinada geografía beneficiándose de una serie de externalidades” (Anlló, Bisang y Salvatierra, 2010 p. 16).

A escala mundial el concepto de “cadena global de valor” (CGV) da cuenta de integraciones funcionales de actividades dispersas en los distintos países a través de redes dominadas por empresas transnacionales (Gereffi, citado en Fernández y Trevignani, 2015) que operan como “fábricas sincronizadas” (Blyde, 2014). El 80% del comercio mundial de valor agregado está vinculado a ellas y más del 60% del

mismo es producido en los países centrales (De Angelis, Mondino y Rampinini, 2016). Su despliegue espacial ha crecido en las últimas décadas a partir del desarrollo de las redes de transporte, logística y comunicaciones así como de las diferentes políticas de liberalización del comercio y de las inversiones. La infraestructura y la infoestructura de las redes posibilitan la organización estratégica de la multilocalización y el intercambio de flujos materiales e inmateriales entre los diferentes actores de las CGV. En términos generales estas cadenas distribuyen la producción de dos formas. Por un lado, de manera lineal, en la cual existe una jerarquía y la producción de los bienes finales se encuentra estructurada desde la empresa que controla la cadena hacia abajo. Por otro, se puede decir que toma la forma de araña, esto es, que los componentes para realizar el producto llegan de distintos lugares hacia un sitio central en el cual se ensambla el producto final (un ejemplo de esto son las ensambladoras de la industria automotriz). Estas dos formas son extremos en un continuo, ya que se puede dar una combinación de ambas en distinto grado.

Todo lo dicho permite concluir que las CGV han estructurado un espacio económico mundial jerarquizado en tres áreas: centro —que se apropia de la mayor parte de los beneficios que produce la cadena—, semiperiferia y periferia (Fernández y Trevignani, 2015). A través de las CGV las empresas transnacionales conforman “topologías corporativas” en los territorios nacionales y locales (Silveira, 2007). Los procesos de expansión de estas topologías se pueden dar de diferentes maneras, de las cuales dos son las más frecuentes: la subcontratación y la inversión extranjera directa (IED). La primera tiene que ver con la externalización de segmentos del proceso de producción a otro país mediante la contratación de empresas independientes; la segunda se refiere a la apertura de una filial. Estas dos estrategias se llevan a cabo para deslocalizar la producción y cada una posee ventajas y desventajas para la empresa que domina la cadena. Por ejemplo, la IED elimina la necesidad de llevar a cabo costosas renegociaciones

de un contrato después de haber alcanzado un acuerdo, mientras que la subcontratación suprime los costos fijos en que se incurre al abrir una planta (Blyde, 2014).

Más allá de la modalidad que tomen, se pueden identificar numerosos factores comunes en la expansión de las CGV: menores costos de la mano de obra, legislaciones permisivas sobre ambiente y sobre los mercados de trabajo, escasa tradición sindical, reducción de los costos del comercio y de los de transporte, crecimiento de las empresas de logística, menores costos de información y comunicaciones, mejores servicios y establecimiento de acuerdos sobre contratos y sobre propiedad intelectual. La mayoría de estos factores son conjugados por las empresas para enfrentar las crisis de acumulación de capital (Harvey, 2014). En esos períodos las empresas trasnacionales pueden cambiar de estrategia y, con el propósito de seguir manteniendo los niveles de ganancia, llevar a cabo reestructuraciones o traslados de la producción de las CGV a países que les permitan mantener la rentabilidad.

Un concepto central en el análisis de las CGV es el de *gobernanza*. Este concepto alude a la coordinación técnica y organizacional de las actividades, la estrategia empresarial predominante y las jerarquías que se establecen en las relaciones de poder entre los actores en el interior de cada cadena (Romero Luna, 2009). En este último aspecto pueden identificarse cuatro modalidades:

- Cadenas con mínimo control por parte de la empresa líder, con predominio de las dinámicas del mercado.
- Cadenas de red, con dependencia recíproca entre las empresas y alto grado de intercambio cooperativo.
- Cadenas cuasijerárquicas, con un acentuado control del proceso productivo por parte de la empresa líder de la cadena.
- Cadenas completamente jerárquicas, con control total por parte de la empresa líder (OEC/Eclac, 2012, p. 78).

Estos esquemas de organización en el interior de la cadena no son fijos, sino que varían en relación con las estrategias que tomen las empresas involucradas, los factores institucionales, tecnológicos, innovaciones organizacionales, etc. (Gereffi, citado en Kosacoff y López, 2008).

Las modalidades de gobernanza que tome la cadena en muchos casos se vinculan con la complejidad del bien final que se esté fabricando, que según sus características puede influir en el grado de fragmentación de la producción, la divisibilidad del proceso productivo, su complejidad, la relación valor-peso del producto final, etc. (Lall, citado en Kosacoff y López, 2008).

El crecimiento de las CGV ha dado lugar a numerosos debates, entre los que se destacan los efectos de su inserción en los territorios y la inclusión de las pymes en ellas. Para organismos internacionales como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI), la integración de empresas en las CGV conlleva ventajas como la diversificación productiva, el incremento de las exportaciones, la generación de empleo, la adquisición de nuevas capacidades tecnológicas, mejoras en la eficiencia productiva y en sofisticación de los productos, mayor agregado de valor e incorporación de clusters en nuevas actividades productivas (OEC/Eclac, 2012, p. 77). Kosacoff y López (2008) mencionan ejemplos de estas ventajas en los países del sudeste asiático destacando los procesos de upgrading de firmas locales que se han insertado en cadenas globales. Entre las condiciones que posibilitan la jerarquización de las empresas se destacan las que se desenvuelven a escala local: la estabilidad macroeconómica e institucional, las políticas públicas vigentes, la disponibilidad de capital humano, la existencia de clusters consolidados, las capacidades tecnológicas y de absorción de las firmas domésticas, el funcionamiento de los sistemas nacionales de innovación y la disponibilidad de infraestructura, etc.

En contraposición, hay estudios que muestran un panorama de desventajas. Humphrey argumenta que la inserción de las CGV en las economías de países periféricos “no garantiza la consecución de mayores niveles de productividad, mayor valor agregado o procesos más innovadores” (citado en OEC/Eclac, 2012, p. 77). Por su parte, respecto a América Latina, Kosacoff y López dan cuenta de una inserción limitada de los países de la región en las CGV, fundamentalmente en los eslabones de menor valor agregado, con bajos niveles de integración nacional, y ajenos a los núcleos innovadores más dinámicos. Según estos autores “los efectos distributivos y los spillovers (derrames) sobre las economías domésticas –y por ende, más en general, sus impactos sobre el desarrollo- son más difusos” (Kosacoff y López, 2008, p. 21).

Cadenas globales de valor, cadenas de valor y políticas públicas

En el texto de Kosacoff y López (2008) se plantea que el Estado es un factor de gran importancia para el establecimiento de las CGV. En un número significativo de casos, las políticas de los Estados nacionales influyen en el establecimiento de filiales de las principales empresas transnacionales (ET) que comandan las cadenas.

De este modo, el concepto de cadena de valor también adquiere un carácter propositivo al ser inscripto en el campo de las políticas públicas, aunque con diferentes alcances y variaciones según los distintos períodos de gobierno.

En la Argentina, durante el período neodesarrollista,¹ diferentes organismos estatales nacionales y provinciales encararon políticas, planes y programas de desarrollo con este concepto como eje.²

¹ Se entiende por período neodesarrollista al que se extendió entre los años 2002 y 2015 y por período neoliberal al iniciado en diciembre de 2015 con la asunción del gobierno de la Alianza Cambiemos (Varesi, 2016).

² Además de los ejemplos que se mencionarán puede destacarse la presencia del concepto en las políticas de los Ministerios de Agroindustria y de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva.

Por caso, en 2011 el Ministerio de Industria de la Nación³ elaboró el Plan Estratégico Industrial 2020 (PEI 2020) centrado en el desarrollo de cadenas de valor a fin de promover el “crecimiento económico con inclusión social” sobre la base de tres grandes lineamientos estratégicos: mercado interno (sustitución de importaciones, incremento de capacidad por incremento de demanda), inserción internacional (mercados regionales, mercados Sur-Sur y nichos en países desarrollados) y agregado de valor (innovación y desarrollo). El plan se estructuró en once cadenas de valor, teniendo en cuenta la importancia de cada una en el PIB sectorial y su trayectoria en la industria argentina, el desarrollo de encadenamientos productivos, la competitividad de los recursos naturales, la difusión de tecnología, el mercado interno, el balance comercial y la inserción internacional. Las cadenas seleccionadas fueron alimentos, automotriz y autopartes; bienes de capital; cuero, calzado y marroquinería; maquinaria agrícola; material de construcción; medicamentos; foresto-industrial; química y petroquímica; *software* y textil. Estas cadenas se definían

como el conjunto de todas las actividades que son necesarias para producir un bien o servicio desde su concepción —I+D y la extracción de la materia prima—, pasando por las diferentes etapas de producción (que involucran una combinación de transformación física y los insumos de diferentes servicios) hasta el suministro al consumidor final para su uso (República Argentina. Ministerio del Interior, 2011).

Como puede observarse, las divisiones entre el sector industrial y los sectores primario y terciario se desdibujan, lo cual complejiza la comprensión de la dinámica de las actividades económicas. El enfoque del PEI en términos de cadenas de valor involucró a las pymes en

³ A partir de diciembre de 2015 el Ministerio de Industria fue disuelto. El nuevo gobierno creó la Subsecretaría de Industria como parte de la Secretaría de Industria y Comercio en la órbita del nuevo Ministerio de Producción.

tramas productivas territoriales y/o por rama, particularmente en los segmentos con escaso desarrollo en el país.

Paralelamente al PEI, el gobierno de la Provincia de Buenos Aires presentó en 2012 el Plan Estratégico Productivo 2020 (PEPBA 2020) en el cual se identificaron 35 cadenas de valor pertenecientes a la producción agrícola, pecuaria, industrial y de servicios, distribuidas en ocho subespacios de la provincia. En convergencia con esta política, el Banco de la Provincia de Buenos Aires estudió estas cadenas con el propósito de construir un marco de análisis de las posibilidades competitivas de la producción provincial. El estudio plantea que

Cada una de las actividades que componen una cadena de valor debe ser considerada como un sistema abierto, es decir, como elementos que afectan su propio entorno, pero que también se ven modificados por el mismo. En este sentido, comprender una cadena no implica solamente ser capaz de cuantificar y definir su estructura, sino también de explicitar cómo la misma se articula con el ambiente en el que se desarrolla (Banco de la Provincia de Buenos Aires, 2013).

De cada cadena se analizaron la producción, la presencia de pymes, el empleo, el comercio internacional y la localización. Con el cambio de gobierno en diciembre de 2015 el PEPBA quedó suspendido.⁴

El Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI) adoptó el concepto de cadena de valor en varios de sus programas. Para el INTI una cadena de valor puede referir tanto a una metodología analítica de operaciones de agregado de valor sobre una materia prima como a un ideal de desarrollo, en todo caso con el objetivo de una producción

⁴ Varias administraciones provinciales han encarado estudios, proyectos y acciones gubernamentales destinadas a la formación de cadenas de valor. Entre las instituciones que brindaron apoyo técnico se destacan el Consejo Federal de Inversiones (CFI) que viene colaborando con la Región Centro (Córdoba, Santa Fe y Entre Ríos) y la Comisión Económica Para América Latina (Cepal) con aportes a las provincias de Buenos Aires y Córdoba.

de valor competitiva y rentable. Según el Instituto, la relación entre cadenas de valor y territorio se da en el marco de la gobernanza de las cadenas. En su programa Desarrollo de Cadenas de Valor (2015) el INTI se propuso aportar capacidades para asistir al desarrollo de las mismas en entornos de baja competitividad territorial, con propósitos de inclusión económica, agregado de valor en origen y el desarrollo local/regional.

Otro organismo que ha incluido el concepto de cadena de valor en varias de sus políticas es el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA), que vincula al mismo con el concepto de desarrollo territorial y ha realizado numerosas experiencias. Iglesias toma como primera definición la que expone el Consejo Agroalimentario de Alberta (conocido por sus siglas en inglés como AFC). Plantea a las cadenas de valor “como una estrategia comercial potencialmente exitosa, que se puede emplear para desarrollar relaciones de negocios fuertes y sustentables para competir con éxito en la economía globalizada” (Iglesias, 2002, p.2). En línea con lo anterior y profundizando un poco más define cadena de valor como la colaboración estratégica de empresas con el propósito de satisfacer objetivos específicos de mercado en el largo plazo, y lograr beneficios mutuos para todos los eslabones de la cadena. Además, observa dos grandes divisiones dentro de esta definición, la primera en relación con el planteo de la AFC y la segunda en cuanto a la interrelación entre distintas empresas.

Una definición que se plantea y es más acorde con lo segundo es la que postula que la cadena de valor se refiere a una red de alianzas verticales o estratégicas entre varias empresas de negocios independientes dentro de una cadena agroalimentaria. El foco en esta definición está en cómo desarrollar la cadena de valor para una empresa específica, pero con una interrelación con otras en el intento de conseguir mayor calidad en el producto final. Además, para enriquecerlo y plantearlo dentro de esta última definición le añade la cuestión de las relaciones interempresariales, el concepto de empresa-red o red de empresas. La

empresa-red “consiste en crear una pequeña empresa dentro de una gran dimensión, para explotar conjuntamente las ventajas de la gran empresa (consorcios) y de la pequeña empresa (rapidez), así se logra más flexibilidad y más autonomía” (Iglesias, 2002, p. 4). Otro factor en el que hace hincapié es en la idea de crear una visión compartida entre las empresas de la cadena para poder proveer un producto de la mejor manera posible y a la vez crear lo que llaman inteligencia cooperativa, en la cual la estructura de costos, marketing e información organizacional se comparten para aumentar las ganancias y la competitividad en la cadena de valor.

En el período neoliberal iniciado a fines de 2015, la planificación del desarrollo ha pasado a un segundo plano, la mayor parte de los planes estratégicos encarados en la etapa anterior fueron anulados, no se actualizaron y perdieron visibilidad en los discursos. En los ministerios del gobierno nacional pertenecientes al área de economía la figura del “emprendedor” ha ascendido a un lugar de preferencia, y en la mayoría de los documentos relevados el concepto de cadena de valor exhibe una inscripción diferente, con una menor presencia en políticas activas y con un significado centrado en la competitividad empresarial y en los aspectos técnicos.⁵

Un ejemplo de ello es la Secretaría de Política Económica del Ministerio de Hacienda de la Nación, el organismo del gobierno nacional en el que se ha hecho más explícito el interés por las cadenas de valor. La Secretaría elabora una serie de “Informes y Datos de Cadenas Productivas”⁶ que tienen por objeto la descripción de la situación productiva y económica de cada una de ellas, de los mercados y tenden-

⁵ Por caso, puede consultarse el documento Argentina 2030 – Jornada Desarrollo Productivo. Jefatura de Gabinete de la Nación, PEN. Recuperado de https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/a2030_-_documento_diagnostico_desarrollo_sostenible.pdf

⁶ <https://www.argentina.gob.ar/economia/politicaeconomica/regionalysectorial/informesproductivos>

cias, la evolución del proceso productivo, las políticas públicas que inciden en ellas y su localización territorial. Esta secretaría identifica veinte cadenas agroindustriales: porcina, aviar, bovina, ovina, yerba mate, té, manzana y pera, fruta de carozo, cítricos dulces, oleaginosas, arroz, láctea, algodónera-textil, azucarera, vitivinicultura, legumbres, tabaco, olivícola, apícola, pesca y puertos pesqueros; ocho de la industria manufacturera: construcción, siderúrgica y aluminio, maquinaria agrícola, hidrocarburos, minería metalífera y rocas de aplicación, automotriz y autopartista, petroquímica-plástica, forestal, papel y muebles. Asimismo, hace lo propio con ocho de los servicios: comercio interior, energías alternativa, salud, farmacia y equipamiento médico, investigación y desarrollo, software y servicios informáticos, turismo, telecomunicaciones, industrias culturales.

A diferencia de las cadenas de valor estructuradas en el PEI 2020, estos estudios técnicos no fueron elaborados en el marco de un plan estratégico o de desarrollo, ni están incorporados en el denominado Plan Productivo Nacional⁷ anunciado en el 2016 por el Ministerio de Producción, Ciencia y Tecnología de la Provincia de Buenos Aires.

Consideraciones finales

Los enfoques conceptuales predominantes sobre cadena de valor plantean que es la economía empresarial privada la que estructura las cadenas. El rol del sector público queda limitado al de generador de políticas destinadas a su promoción, fortalecimiento y desarrollo. Prácticamente no hay referencias a relaciones entre cadenas de valor y economía social; recién en políticas públicas específicas es posible identificar esta relación.

⁷ El Plan Productivo Nacional consiste en una serie de lineamientos macro-económicos orientados básicamente a la mejora de la competitividad y el crecimiento. Véase <https://www.casarosada.gob.ar/informacion/actividad-oficial/9-noticias/37417-el-gobierno-presento-el-plan-productivo-nacional-en-la-uia>

Respecto al vínculo entre cadenas de valor y territorio, las conceptualizaciones dominantes plantean un enfoque economicista del espacio, al hacer foco en los mercados, los costos y las ventajas competitivas de los territorios, y supeditar las dimensiones políticas, culturales y sociales a la construcción de dichas ventajas. Esta subordinación de un territorio a la dinámica competitiva —y en particular a los actores dominantes— ya ha sido contestada por autores como Rofman (1999, 2013), Rofman y García (2015); De Jong (2001) y Silveira (2007), que han abordado los encadenamientos productivos desde otros conceptos.

Resulta muy enriquecedor sumar el concepto de escala al análisis de la cadena de valor, principalmente porque las lógicas a diferentes escalas plantean variaciones en las cadenas. Por un lado, mediante el concepto de CGV se puede entender la forma en la cual se estructura en el nivel mundial. Pero esta misma CGV tiene diferentes articulaciones a escala nacional y local. Tomando el caso analizado en Giammarino (2018), podemos observar cómo la lógica del sector petrolero plantea diferencias en Argentina en comparación con la lógica global del sector. En este trabajo se observa que en el país la empresa líder es de propiedad pública; sin embargo, tomando la cadena de valor a escala global es posible dar cuenta de que el rol de YPF es menor en comparación con las transnacionales como Shell, Exxon Mobil, Chevron, entre otras.

Respecto a las políticas públicas relevadas, aquellas puestas en marcha en el período neodesarrollista si bien incorporaron los conceptos de inclusión social y desarrollo regional/local y otorgaron al Estado un rol planificador, mantuvieron un eje significativo en el desarrollo de las posiciones competitivas de las grandes empresas en las cadenas de valor. A partir de diciembre de 2015, con el retorno de las políticas neoliberales, el rol de la intervención del Estado fue reorientado hacia el fortalecimiento de los sectores más concentrados, y se abandonaron las políticas de planificación que habían sido puestas en marcha con anterioridad.

Referencias bibliográficas

- Adriani, H., Mamonde, N. y Giammarino, D. (2018). *Cadenas de valor y territorio en la Argentina*. Trabajo presentado en V Jornadas Nacionales de Investigación en Geografía Argentina. XI Jornadas de Investigación y Extensión del Centro de Investigaciones Geográficas. Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires, Tandil.
- Anlló, G., Bisang, R. y Salvatierra, G. (2010). Cambios estructurales en las actividades agropecuarias. De lo primario a las cadenas globales de valor. *Cepal. Documentos de proyectos, estudios e investigaciones*, 50. Recuperado de <https://www.cepal.org/es/publicaciones/3804-cambios-estructurales-actividades-agropecuarias-lo-primario-cadenas-globales>
- Banco de la Provincia de Buenos Aires. (2013). *Identificación, Cuantificación y Análisis de Cadenas Productivas en la Provincia de Buenos Aires*. La Plata: BPBA.
- Blanco, J. (2007). Espacio y territorio: elementos teórico-conceptuales implicados en el análisis geográfico. En *Geografía. Nuevos temas, nuevas preguntas. Un temario para su enseñanza* (pp. 37-64). Buenos Aires: Biblos.
- Blyde, J. S. (2014). *Fábricas Sincronizadas: América Latina y el Caribe en la Era de las Cadenas Globales de Valor*. IADB. Recuperado de <https://publications.iadb.org/es/publicacion/17526/fabricas-sincronizadas-america-latina-y-el-caribe-en-la-era-de-las-cadenas>
- Brandao, C. (2010). Producción social del ambiente construido y sus escalas espaciales: notas para una teoría acerca de las acciones y decisiones de sujetos concretos. En V. R. Fernández y C. A. Brandão, *Escalas y políticas del desarrollo regional: Desafíos para América Latina* (pp. 241-272). San Martín: Miño e Dávila.
- Coraggio, J. L. (2014). La economía social y solidaria y el papel de la economía popular en la estructura económica. En *La economía*

- Popular y Solidaria* (pp. 21-46). Quito: Instituto Nacional de Economía Popular y Solidaria.
- De Angelis, J., Mondino, L. y Rampinini, A. (2016). *Posibles impactos del Tratado de Transpacífico en la economía argentina: caso de estudio sector farmacéutico y metalmecánico*. Trabajo presentado en I Congreso de Geografía Regional. Universidad Nacional de Luján, Luján. Recuperado de https://da52c058-4cb6-4797-ba66-58ab50900c41.filesusr.com/ugd/7c972f_3e7e51fd7410472cbff27c860a500135.pdf
- De Jong, G. M. (2001). *Introducción al método regional*. Neuquén: LIPAT, UNCo.
- Fernández, V. R. y Trevignani, M. (2015). Cadenas Globales de Valor y Desarrollo: Perspectivas Críticas desde el Sur Global. *DADOS*, 58(2), 499-536.
- Finquelievich, S. y Laurelli, E. (1990). Innovación tecnológica y reestructuración desigual del territorio: países desarrollados, América Latina. *Revista Interamericana de Planificación*, 84(XXIII), 191-223.
- Fornessi, R., Giammarino, D., Mamonde, N. y Adriani, H. (2017). *Conceptos y debates sobre la dimensión territorial de las cadenas de valor y las tramas de valor*. Resistencia: Universidad del Nacional del Nordeste.
- Giammarino, D. (2018). *Industria, cadenas de valor y escalas. Una aproximación conceptual a la cadena hidrocarburos*. Trabajo presentado en III Jornadas Platenses de Geografía, Universidad Nacional de la Plata, Ensenada. Recuperado de <http://jornadasgeografia.fahce.unlp.edu.ar/jornadas-platenses-y-xx-jieg/actas/Giammarino.pdf>
- Grupo Estudos Territoriais Brasileiros del LABOPLAN. (2000). *O papel ativo da geografia: um manifesto*. Trabajo presentado en XI Encontro Nacional de Geógrafos, Florianópolis, Brasil.
- Haesbaert, R. (2004). *O mito da desterritorialização: do “fim dos territórios” á multiterritorialidade*. Río de Janeiro: Edit. Bertrand Brasil.

- Harvey, D. (2014). Desarrollos geográficos desiguales y producción de espacio. En *Diecisiete contradicciones y el fin del capitalismo* (pp. 149-164). Quito: Traficantes de Sueños.
- Iglesias, D. (2002). Cadenas de valor como estrategia: Las cadenas de valor en el sector agroalimentario. *Documento de trabajo*. Estación Experimental Agropecuaria Anguil, INTA.
- INTI. Instituto Nacional de Tecnología Industrial. (2015). *Anuario 2015. Programa Desarrollo de Cadenas de Valor*. Buenos Aires: INTI.
- Kosacoff, B. y López, A. (2008). América Latina y las cadenas globales de valor: debilidades y potencialidades. *Globalización, Competitividad y Gobernabilidad Georgetown/ Universia*, 2(1).
- Manzanal, M., Arzeno, M. y Nussbaumer, B. (Comps.). (2007). *Territorios en construcción. Actores, tramas y gobiernos: entre la cooperación y el conflicto*. Buenos Aires: CICCUS.
- Narodowski, P. y Remes Lenicov, M. (Coords.) (2012). *Geografía Económica Mundial (GEM) Un enfoque centro-periferia*. Buenos Aires: Universidad Nacional de Moreno.
- OECD/Eclac. (2012). Articulación productiva, clusters y cadenas globales de valor: buscando respuestas para las pymes. En *Perspectivas económicas de América Latina 2013: políticas de pymes para el cambio estructural*. OECD Publishing.
- Padilla Pérez, R. (2014). *Fortalecimiento de las cadenas de valor como instrumento de la política industrial: Metodología y experiencia de la CEPAL en Centroamérica*. Santiago de Chile: Libros de la Cepal.
- Pérez, P. (1995). Actores sociales y gestión de la ciudad. *Ciudades*, 28, 8-14.
- Provincia de Buenos Aires. Ministerio de Producción, Ciencia y Tecnología. (2012). *Documento provisorio Plan Estratégico Productivo Buenos Aires 2020*. Buenos Aires.
- República Argentina. Ministerio de Hacienda de la Nación. (2016). *Informes de cadenas de valor. Hidrocarburos*, 1(6). Recuperado

- de https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/sspe_cadena_de_valor_hidrocarburos.pdf
- República Argentina. Ministerio de Hacienda de la Nación. (2018). *Informes y datos de Cadenas Productivas*. Recuperado de <https://www.argentina.gob.ar/economia/politicaeconomica/regionalysectorial/informesproductivos>
- República Argentina. Ministerio del Interior de la Nación. (2011). *Fragmentos del discurso pronunciado por la Sra. Presidenta Dra. Cristina Fernández de Kirchner en ocasión del lanzamiento del Plan Estratégico Industrial 2020*. Recuperado de <https://www.mininterior.gov.ar/planificacion/pdf/Plan-Estrategico-Industrial-2020.pdf>
- Rofman, A. (1999). *Las economías regionales a fines del siglo XX. Los circuitos del petróleo, el carbón y el azúcar*. Buenos Aires: Ariel.
- Rofman, A. (2013). Nueva configuración del espacio en la etapa de la concentración capitalista. *Voces en el Fénix*, 27, 100-107.
- Rofman, A. y García, I. (2015). *Economías regionales en el contexto del proyecto neoliberal en marcha*. Buenos Aires: CEUR - Conicet.
- Romero Luna, I. (2009). Pymes y cadenas de valor globales. Implicaciones para la política industrial en las economías en desarrollo. *Análisis Económico*, 24(57), 199-226.
- Silveira, M. L. (2007). Los territorios corporativos de la globalización. *Geograficando*, 3(3). Recuperado de https://www.geograficando.fahce.unlp.edu.ar/article/view/GEOv03n03a01/pdf_72
- Swyngedouw, E. (2010). ¿Globalización o glocalización? Redes, territorio y reescalamiento. En *Escalas y política del desarrollo regional. Desafíos para América Latina* (pp. 47-78). Argentina: Miño y Dávila.
- Varesi, G.A. (2016). *La contra-ofensiva neoliberal: estrategia político-económica de reestructuración societaria en el primer semestre*

de Macri. Trabajo presentado en IX Jornadas de Sociología, Universidad Nacional de La Plata, Ensenada. Recuperado de <http://jornadassociologia.fahce.unlp.edu.ar/ix-jornadas/actas-2016/PONmesa14Varesi.pdf/view?searchterm=None>