

## DE LA ORTODOXIA DE LOS 90 AL “POST CONSENSO DE WASHINGTON”: El Enfoque de GVC en los Organismos Financieros Internacionales

<http://dx.doi.org/10.21527/2237-6453.2023.59.14200>

Submetido em: 23/3/2023

Aceito em: 7/6/2023

Manuel F. Trevignani<sup>1</sup>

### RESUMEN

Hacia finales de los 90, el desprestigio de las políticas enmarcadas en el Consenso de Washington desembocó en una progresiva reorientación de la agenda del desarrollo en la comunidad internacional. A inicios del nuevo siglo, la perspectiva que vino a llenar este vacío conceptual fue el enfoque de Cadenas Globales de Valor (GVC), presentado como una nueva herramienta para analizar la reconfiguración productiva del sistema capitalista. A medida que su marco teórico ganaba relevancia en los círculos académicos, sus principales aportes comenzaron a ser introducidos en una diversidad de organismos internacionales para la formulación de políticas públicas, erigiendo al enfoque en la nueva estrategia de desarrollo para los países periféricos. Este trabajo busca realizar un estudio crítico acerca del viaje conceptual seguido por el enfoque teórico de GVC en su asimilación por parte de dos organismos financieros internacionales: el Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco Mundial. A partir de la indagación de sus publicaciones centradas en el enfoque para el período 2000-2020, el objetivo de la investigación es realizar un análisis cualitativo individual y comparado de ambos casos de estudio.

**Palabras clave:** BID; Banco Mundial; Consenso de Washington; desarrollo; cadenas globales de valor.

### FROM THE ORTHODOXY OF THE 90S TO THE “POST-WASHINGTON CONSENSUS”: THE GVC APPROACH WITHIN INTERNATIONAL FINANCIAL ORGANIZATIONS

### ABSTRACT

Towards the end of the 90s, the discredit of the Washington Consensus' policies led to a progressive reorientation of the development agenda in the international community. At the beginning of the new century, the perspective that came to fill this conceptual gap was the Global Value Chains (GVC) approach, introduced as a new tool to analyze the productive reconfiguration of the capitalist system. As this theoretical framework gained relevance in the academic arena, its main contributions began to be introduced in a wide diversity of international organizations, emerging as the new development strategy for peripheral countries. This article conducts a critical study about the “conceptual journey” followed by the GVC approach in its assimilation by two international financial organizations: the Inter-American Development Bank and the World Bank. Based on the examination of the publications focused on the approach throughout the period 2000-2020, the objective of the research is to carry out an individual and comparative qualitative analysis of both case studies.

**Keywords:** IDB; World Bank; Washington Consensus; development; global value chains.

<sup>1</sup> Instituto de Humanidades y Ciencias Sociales del Litoral (IHUCSO Litoral). Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (Conicet) – Universidad Nacional del Litoral. Santa Fe de la Vera Cruz, Santa Fe, Argentina. <https://orcid.org/0000-0002-7428-2739>. [mtrevignani@hotmail.com](mailto:mtrevignani@hotmail.com)

## INTRODUCCIÓN

El enfoque denominado cadenas globales de valor (GVC, por sus difundidas siglas en inglés) emerge a comienzos de siglo principalmente a partir de los trabajos de Gary Gereffi en la Universidad de Duke, junto a investigadores vinculados al Instituto de Estudios del Desarrollo de la Universidad de Sussex (J. Humphrey y R. Kaplinsky) y al MIT (T. Sturgeon), para dar cuenta del nuevo funcionamiento de las redes de producción a nivel global y de las industrias (GEREFFI *et al.*, 2001). Sus principales aportes se enmarcaron como una herramienta analítica y metodológica para analizar la economía global a partir de un esquema de “arriba hacia abajo”, analizado mediante el concepto de gobernanza, y de “abajo hacia arriba”, a partir de los estudios de upgrading. El análisis de la gobernanza se centra en la firma líder de una determinada cadena y en las redes inter-firmas, mientras que el concepto de upgrading refiere al progreso o mejora en la posición de la cadena por parte de una firma, a partir de un mayor control del valor agregado en una actividad.

Desde su aparición, el enfoque de GVC ha realizado una importante contribución al estudio de las nuevas dinámicas económicas de la globalización contemporánea y ha brindado una nueva perspectiva acerca de la reestructuración del capitalismo. Mediante un concepto simple ha permitido explicar cómo están conformadas las redes de producción, cómo se produce y distribuye el valor espacialmente a lo largo de ellas, y cómo pueden incorporarse dinámicamente los espacios subordinados. Desde inicios de siglo, sus contribuciones han calado hondo en los círculos académicos y han sido introducidas en la agenda de una gran diversidad de organizaciones internacionales, erigiendo al enfoque en la nueva estrategia de desarrollo para los países periféricos en el marco del post-Consenso de Washington (GEREFFI, 2014; WERNER; BAIR; FERNÁNDEZ, 2014).

Sin embargo, el estudio acerca de la trayectoria de asimilación organizacional de sus principales aportes no ha tenido la suficiente atención analítica en la bibliografía relacionada con el enfoque. En este sentido, la investigación se propone analizar cómo ha sido la incorporación de los principales aportes teóricos de GVC en dos organismos financieros internacionales que han estado fuertemente asociados al programa del Consenso de Washington en los 90: el BID y el Banco Mundial. En este sentido, se construyó un corpus documental conformado por las publicaciones de cada organismo centradas en el enfoque de GVC para el período 2000-2020, recopiladas de sus respectivas bibliotecas de acceso público<sup>2</sup>.

El estudio busca caracterizar cómo ha sido la vinculación con los principales exponentes académicos del enfoque de GVC – en tanto consultores o asesores en ambos casos de estudio –, de manera de indagar el grado de fidelidad con los planteamientos teóricos originales. En este sentido, es posible identificar diversos itinerarios en cada caso: a) se alude a una incorporación “auténtica” cuando se involucran los académicos de GVC; b) una incorporación “superficial” cuando intervienen el personal propio de los organismos para renombrar antiguas prácticas; y c) una incorporación “combinada” es aquella en donde aparece un aspecto auténtico y uno

<sup>2</sup> Se buscó por palabra clave “global value chain” en la base de datos del BID ([publications.iadb.org](http://publications.iadb.org)), y en la del Banco Mundial ([openknowledge.worldbank.org](http://openknowledge.worldbank.org)).

superficial, principalmente en función de las diferentes áreas o departamentos que incorporaron su marco teórico.

En virtud de lo dicho, el artículo se divide en cuatro apartados. En primera instancia, se analiza el contexto de cada organismo en la primera década del presente siglo, procurando identificar los marcos conceptuales vigentes al momento de incorporar el enfoque de GVC. Seguidamente, el segundo período indaga en el punto de inflexión que surgió con la crisis económico-financiera hacia finales de dicha década, la cual marcó una etapa de consolidación del marco teórico de GVC en ambos organismos. Por otra parte, la tercera etapa busca indagar en el período reciente de ambos organismos en cuanto a su vinculación con las contribuciones originales de GVC, así como también con sus exponentes académicos, y trazar una evolución de las últimas dos décadas. Por último, el trabajo cierra con unas breves reflexiones finales.

## TRANSICIÓN GRADUAL HACIA UN ESCENARIO POST-CONSENSO DE WASHINGTON EN LA PRIMERA DÉCADA DEL SIGLO 21 (2000-2009)

### BID: incorporación subsidiaria al paradigma de clusters

Por el lado del BID, durante los años 90 estuvo subordinado a las acciones de transformación macroeconómica conducida por las otras dos instituciones auxiliares con sede en Washington: el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional. En tal sentido, participó como una organización que brindaba soporte a los programas de ajuste estructural, orientados por la reposición de los mecanismos de mercado – privatizaciones –; la apertura de las economías de la región latinoamericana al mercado internacional – desregulaciones –; y la contención de la expansión de los gastos estatales y su intervención.

Con el comienzo del nuevo siglo, habida cuenta de los efectos socioeconómicos negativos de los programas de ajuste estructural del período anterior, junto a las nuevas reformas que comenzaban a impulsarse en el marco del post-Consenso de Washington, el BID dio lugar a la idea de promover políticas de desarrollo productivo (CHRISNEY; KAMIYA, 2011). No obstante, en tal contexto tuvo continuidad la idea de priorizar el desarrollo de la pequeña empresa, posicionándola como el actor económico fundamental para la promoción de la competitividad en la región. Este centramiento en la pyme se observa en el primer trabajo que incorpora explícitamente el concepto de GVC en el BID (PIETROBELLI; RABELLOTTI, 2004). En tal posicionamiento, el BID ha sido permeable a nuevos instrumentos – considerados más heterodoxos – que no se encontraban sustentados en la acción autorreguladora del mercado y capaces de atender las denominadas fallas de mercado. En consecuencia, crecientemente fueron incorporándose al análisis de la competitividad el papel de las redes, las instituciones y las formas cooperación público-privadas.

Es en este escenario en que debe ser evaluada la introducción y posterior desarrollo del enfoque de GVC en este organismo, así como su estrecha vinculación con el paradigma y políticas asociadas a la perspectiva de clusters. El enfoque de GVC ingresó al BID en los años 2004 y 2005, por intermedio de los trabajos de Elisa Giuliani, Carlo Pietrobelli y Roberta Rabellotti, quienes fueron contratados para el proyecto denominado *Clusters, Value Chains and Competitiveness* y publicados bajo la serie *Best Practices* (GIULIANI; PIETROBELLI; RABELLOTTI, 2005). Estos primeros trabajos adscribieron a la necesidad de contribuir conceptual y empíricamente

a la comprensión de las condiciones de las pymes de los países periféricos, especialmente de América Latina, para lograr superar los desafíos de la competitividad. De esta manera, el enfoque de GVC apareció asociado complementariamente al paradigma principal con el cual el BID ya se encontraba trabajando: el concepto de clusters. Con el objeto de superar los límites que se venía observando en este último al momento de la consideración de la industria global, se incorporan los aportes de GVC para integrar la mirada local de los clusters con la mirada global del enfoque de GVC (GIULIANI; PIETROBELLI; RABELLOTTI, 2005; PIETROBELLI; RABELLOTTI, 2006), tal como se advierte en el siguiente pasaje: “la literatura sobre clusters, centrada principalmente en las fuentes locales de competitividad provenientes de relaciones verticales y horizontales al interior de ellos que generan eficiencia colectiva, a menudo ha descuidado la creciente importancia de los vínculos externos” (PIETROBELLI; RABELLOTTI, 2004, p. 1).

Si bien en esta primera incorporación de GVC ya es posible identificar los principales conceptos de su marco teórico – como los tipos de *upgrading* y gobernanza –, su emergencia en el BID sirvió para otorgarle un mayor poder explicativo al enfoque de clusters y a los vínculos locales-globales: “una amplia evidencia sobre América Latina revela que tanto la dimensión local como la global son importantes, y las empresas a menudo participan tanto en clústeres como en cadenas de valor” (GIULIANI; PIETROBELLI; RABELLOTTI, 2005, p. 550).

Por otra parte, estos trabajos presentan los primeros estudios de caso que evalúan los procesos de *upgrading* en diversos sectores productivos, de los cuales se extraen dos detalles importantes. En primer lugar, que el principal sustento para lograr el *upgrading* son los mecanismos de mercado, lo cual da cuenta de una continuidad más que ruptura con el enfoque ortodoxo de la década anterior: “en otras palabras, la mayoría de la evidencia sugiere que el *upgrading* se deja al mercado, lo que implica que las empresas realizan el intento por lograr el *upgrading* a través de mecanismos de mercado” (GIULIANI; PIETROBELLI; RABELLOTTI, 2005, p. 565).

En segundo lugar, resalta la temprana advertencia que se hace acerca de las dificultades para alcanzar procesos de *upgrading*, principalmente el de tipo funcional<sup>3</sup>, en aquellas cadenas con una estructura de gobernanza de tipo jerárquico: “la cadena cuasi jerárquica ofrece condiciones favorables para el *upgrading* de procesos y productos, pero dificulta el funcional”, al mismo tiempo de observar que “el *upgrading* funcional puede generar una competitividad más duradera y sólida” (GIULIANI; PIETROBELLI; RABELLOTTI, 2005, p. 552). A su vez, otro documento de 2005 aborda nuevamente los límites del *upgrading*, incluso señala la “ironía” de su conceptualización: “En los países en desarrollo, un objetivo de desarrollo económico local típico es facilitar el *upgrading* de las empresas locales para que puedan convertirse en parte de las cadenas globales de valor. Cuando esto sucede, la libertad para los esfuerzos locales y colectivos de *upgrading* tiende a disminuir a medida que las empresas líderes en las cadenas de valor globales asumen el papel de gobernar tales procesos de *upgrading*” (MEYER-STAMER, 2005, p. 231).

En virtud de lo dicho, tres conclusiones pueden extraerse en relación a este primer período de incorporación del enfoque de GVC en el BID.

<sup>3</sup> De los diversos tipos de *upgrading* mencionados en la literatura de GVC, el funcional está destinado a alcanzar el control de nuevas funciones de mayor valorización en una cadena productiva.

Primero, que estuvo signado por la primacía del concepto de clusters, y bajo el paradigma de desarrollo económico local con el que ya venía trabajando el banco. En este marco, el enfoque de GVC fue incorporado complementariamente para proveer una nueva etiqueta al enfoque centrado en el desarrollo del sector privado, es decir, en las pymes (PIETROBELLI; STARITZ, 2013). Ello se observa en que los consultores externos de los documentos del BID mencionados no forman parte de los exponentes principales de GVC, sino que son expertos en cuestiones ligadas al desarrollo económico local, clusters y los distritos industriales, tales como Pietrobelli, Rabellotti, Giuliani y Meyer-Stamer.

Segundo, que las iniciales advertencias vinculadas a los desafíos que imprimía el *upgrading* para las empresas locales de los países periféricos no tuvieron un desarrollo consistente, siendo silenciadas en los trabajos siguientes.

Por último, este primer período revela la ausencia de una producción propia y sistemática basada en el enfoque de GVC. En relación al primer aspecto, la ausencia de una producción propia encuentra explicación en que los consultores externos mencionados que han estado vinculados al BID en la incorporación de GVC, también han participado en diferentes organizaciones multilaterales que han utilizado el enfoque durante este período, como la Comisión Europea, el Banco Mundial, Onudi, Unctad, Cepal y Ocede. Es decir, los documentos retoman el formato conceptual de GVC desarrollado en otros organismos, como por ejemplo el trabajo elaborado por Kaplinsky para Onudi (KAPLINSKY; READMAN, 2001). Por otra parte, en relación a la falta de un desarrollo sistemático sostenido en el tiempo, con posterioridad a los documentos de 2004 y 2005 no se evidencia una continuidad y regularidad en las publicaciones centradas en GVC en el resto de la década. Recién hacia 2010 aparecen nuevos trabajos, aunque continuando la trayectoria mencionada de los anteriores, con la única novedad de la introducción de nuevos conceptos asociados a la problematización de las cadenas globales: el financiamiento de la cadena de valor como un instrumento de desarrollo (COON; CAMPION; WENNER, 2010), y la vinculación entre GVC y los Sistemas de Innovación (PIETROBELLI; RABELLOTTI, 2010). A su vez, este último trabajo incorpora una matriz neoinstitucionalista y neoschumpeteriana, a los cuales quedó asociado el desenvolvimiento posterior del enfoque de GVC. En ellos, se destaca el rol de las instituciones y los organismos en la interacción sistemática que afecta la dirección del cambio tecnológico en el sistema económico, y la relevancia del intercambio de información e innovación a través de las redes de firmas. Precisamente, la vinculación con GVC se produce nuevamente para complementar el análisis de la literatura de Sistemas de Innovación – tal como sucedió con el enfoque de clusters – ante la necesidad de las firmas de los países periféricos de lograr transferencia de aprendizaje, conocimiento, información y tecnología. Tal como indica un pasaje de dicho trabajo: “para las empresas de los países en desarrollo, la incorporación a una cadena global de valor no solo proporciona nuevos mercados para sus productos, sino que también desempeña un papel crucial y creciente en el acceso al conocimiento y la mejora del aprendizaje y la innovación” (PIETROBELLI; RABELLOTTI, 2010, p. 2).

En suma, lo dicho da cuenta de que este primer período de asimilación organizacional en el BID puede caracterizarse como una combinación entre una forma de incorporación auténtica y superficial, principalmente debido a su incorporación subsidiaria o como objetivo específico dentro de las políticas generales de desarrollo económico local y la escasa participación de los académicos de GVC. Esto refleja el dilema interno del BID al momento de incorporar un nuevo enfoque como GVC (que tiene una mayor atención analítica en las firmas líderes), para

dar respuesta a otras preguntas que se derivan de los clusters y su centramiento en las pymes. En este sentido, la tardía participación de Gereffi y sus colegas, y por ende, de una mayor centralidad del enfoque de GVC en el BID da cuenta de ello. De este modo, la incorporación de los exponentes principales de GVC y el corrimiento del paradigma de clusters como foco principal de análisis a partir de la segunda década, traza un punto de inflexión en el BID y el comienzo de un nuevo período en la trayectoria de asimilación, caracterizada por contar con mayor autenticidad con el esquema teórico original de GVC.

### Banco Mundial: incorporación superficial para alejarse de la ortodoxia de los 90

Ahora bien, si se cataloga el punto de partida de la asimilación en el BID como “combinada” en cuanto a su vinculación con el marco teórico de GVC y sus investigadores, en el caso del Banco Mundial este primer período en su trayectoria de asimilación puede caracterizarse como “superficial”. En ello interviene el argumento desarrollado con anterioridad respecto a su asociación con las políticas diseñadas en el marco de la reestructuración neoliberal del Consenso de Washington. El nuevo siglo encontró al Banco Mundial con críticas desde diversos puntos producto de las medidas adoptadas en los 90 y que pueden resumirse en la discusión que tuvo lugar alrededor de la realización del Informe sobre el Desarrollo Mundial del año 2000<sup>4</sup> (WORLD BANK, 2001; WADE, 2001; KANBUR, 2001).

En este contexto, el Banco Mundial comenzó a adoptar nuevas reformas para dar respuestas a las consecuencias no deseadas de las anteriores políticas centradas en el mercado autorregulado. Al igual que el BID, el discurso en torno a la incorporación a las cadenas globales de valor penetró a partir del área que se encontraba trabajando específicamente con las políticas de desarrollo del sector privado en el marco de la subdivisión llamada Corporación Financiera Internacional (IFC)<sup>5</sup>. Dentro de esta área, el concepto ingresa asociado al desarrollo de las pymes y para favorecer un ambiente de negocios propicio para la inversión (WORLD BANK, 2003; JAFFEE *et al.*, 2003). En este marco, el Banco Mundial crea un sistema que permite la evaluación del clima de inversión y la comparación entre países denominado ICA (*Investment Climate Assessments*), el cual tiene como características salientes un sesgo proteccionista de la propiedad y los inversores, la desregulación de los mercados de trabajo, y las facilidades administrativas para realizar negocios. Mediante su Servicio de Asesoramiento a Inversiones Extranjeras (FIAS), el IFC introduce una versión cuantitativa del concepto del análisis de la cadena de valor, entendido como “una herramienta empírica para identificar las limitaciones para el crecimiento y la competitividad de la industria” (FIAS, 2007, p. X). Esta vinculación entre el concepto de análisis de la cadena de valor y las mediciones del clima de inversión fue la que predominó en las publicaciones posteriores del IFC (FIAS, 2007; SUBRAMANIAN; MATTHIJS, 2007; JENKINS *et al.*, 2007).

<sup>4</sup> El Informe representa la publicación insignia del Banco Mundial que aborda anualmente un tema específico. Particularmente, la realización de la edición del año 2000/2001, llamado *Attacking Poverty*, estuvo signado por la renuncia del director de dicho reporte, Ravi Kanbur, por desacuerdos de fondo con la concepción respecto a la aplicación de políticas promercado tradicionales para la reducción de la pobreza.

<sup>5</sup> Más conocida por sus siglas en inglés IFC, *International Finance Corporation* es el principal organismo internacional de desarrollo dedicado exclusivamente al sector privado de los países periféricos (ver ifc.org).

De acuerdo a ello, a lo largo de todo este primer período de incorporación no existe ninguna referencia relacionada a los principales exponentes académicos, ni mención al enfoque de GVC. Puede indicarse que estos débiles lazos con el enfoque de GVC obedecen a tres razones principales. En primer lugar, debido a la escasa vinculación con los principales exponentes académicos de la literatura de GVC. Segundo, porque el área que primeramente incorporó el término “cadena de valor”, el IFC, tiene una impronta ligada a la inversión, con un foco de análisis distinto al que quisieron impregnar los académicos de GVC. Por último, y en relación a lo anterior, el IFC introdujo dicho concepto como una etiqueta superficial para renombrar prácticas que el Banco Mundial ya venía desarrollando. Por ejemplo, el término “value chain” (no hay menciones a “global value chain”) se utiliza en los documentos citados como sinónimo intercambiable de “supply chain”. Sin embargo, esta asociación contiene una concepción subyacente fundamental: la idea de *supply chain* indica que el análisis parte de ciertos espacios como proveedores de bajo valor agregado para las grandes empresas transnacionales, quienes controlan el resto de las actividades de alto valor.

En el marco de esta inicial y superficial incorporación del enfoque de GVC, el Banco Mundial intentó alejarse de las críticas en torno a las políticas ortodoxas de la década anterior. Sin embargo, muchas de esas políticas han tenido continuidad, con la diferencia de un cambio de enfoque desde lo macro a lo micro: enfocadas en la empresa. Particularmente, el trabajo de FIAS citado anteriormente resulta esclarecedor en tal sentido, al afirmar que “el Banco Mundial ha realizado una serie de estudios sobre cadenas de valor y, de una forma u otra, han dado lugar a cambios sustanciales en las políticas” (FIAS, 2007, p. 36). Allí se pone el acento en el concepto antes mencionado de “análisis de la cadena de valor” como herramienta para evaluar la competitividad de una firma en una determinada industria. No obstante, en el cumplimiento de dicho fin, propone muchas de las políticas de corte neoliberal clásicas del período anterior, incluso aporta algunos ejemplos de países que aplicaron políticas consideradas “erróneas”, como subsidios a las exportaciones e impuestos a las importaciones en países como Nigeria, Kenia e Indonesia. Respecto a este último caso, Neilson afirma que “el IFC ha implementado el enfoque *Business Enabling Environment* con respecto a la industria del cacao de Indonesia, ayudando a presionar – sin éxito – contra un controvertido impuesto a la exportación de granos crudos diseñado por el gobierno para alentar el valor agregado interno – upgrading funcional – a través de nuevas inversiones en procesamiento” (NEILSON, 2014, p. 54). Es decir, las políticas consideradas erróneas por el Banco Mundial muchas veces son aquellas que permiten el tan estudiado y clave *upgrading* funcional que presenta la literatura de GVC. En un tono similar, otro estudio sostiene que “elaboraron un conjunto de recomendaciones de políticas similares a las del Consenso de Washington, que solo difieren en su especificidad sectorial. Las recomendaciones de FIAS pedían a los países que redujeran las barreras arancelarias y no arancelarias, que privatizaran los puertos y otras infraestructuras importantes, y elaboraran políticas que atraigan la inversión extranjera directa” (WERNER; BAIR; FERNÁNDEZ, 2014, p. 18). Estas recomendaciones de política pública por parte de la subdivisión IFC/FIAS del Banco Mundial se realizaron en el marco de estudios de cadenas de valor centradas fundamentalmente en países de África y Asia. A modo de ejemplo puede citarse la industria del turismo en Mozambique (WORLD BANK, 2006a); la industria textil y de camarones en Indonesia (WORLD BANK, 2006b); y variadas industrias en Camboya (WORLD BANK, 2004), Kenia (WORLD BANK, 2005a) y Bangladesh (WORLD BANK, 2005b).

Recapitulando, este primer período de incorporación en ambos organismos financieros internacionales estuvo signado por una gran variación interna. Con las excepciones detalladas, en general primó las escasas referencias al enfoque teórico original de GVC. En contraposición, los organismos recurrieron al concepto de análisis de la cadena de valor, pero sin referencias a los principales académicos de la literatura y centrado en favorecer un buen clima de inversión. No obstante, la crisis económico-financiera del capitalismo que se desató en torno a los años 2008/2009 implicó profundos cambios en la vinculación con el enfoque de GVC, principalmente al interior del Banco Mundial, desembocando en el segundo período en la trayectoria de incorporación que se analiza en el siguiente apartado.

## CRISIS ECONÓMICO-FINANCIERA Y RECONFIGURACIÓN DE LA AGENDA DEL DESARROLLO (2009-2015)

### BID: mayores vínculos con consultores externos de GVC y crecimiento de su rol de difusor del enfoque

A diferencia del período anterior, la segunda etapa en la trayectoria de incorporación de GVC en los organismos financieros inicia una fase de mayores vínculos con el enfoque de GVC y con sus principales autores. Producto de su asociación con las políticas neoliberales con las que venían trabajando en los años 90, tardaron algunos años más que las otras organizaciones multilaterales en incorporar un enfoque considerado más heterodoxo, como los organismos de Naciones Unidas. A partir del siglo 21 comenzó a tomar forma la idea de un post-Consenso de Washington, donde existe un mayor lugar para el debate acerca del rol del Estado y de la política industrial en los procesos productivos (CHRISNEY; KAMIYA, 2011) y la crisis capitalista de 2008-2009 profundizó este panorama, tanto en el BID como en el Banco Mundial.

En este escenario, a partir de 2010, la segunda fase del período de asimilación en el BID encuentra al enfoque de GVC con un creciente protagonismo en sus publicaciones, pasando a ganar fortalecimiento estratégico en su accionar regional. Un primer elemento que da cuenta de ello es la contratación de Gereffi, a través del *Center on Globalization, Governance & Competitiveness* de la Universidad de Duke, para realizar estudios sobre distintos sectores en América Latina, como los servicios de ingeniería (FERNÁNDEZ-STARK; BAMBER; GEREFFI, 2010) y cinco cadenas de valor ligadas a los recursos naturales (FERNÁNDEZ-STARK; BAMBER, 2012).

A su vez, la mayor centralidad de GVC en el BID también se observa en una serie de eventos y publicaciones realizadas en 2012, año que adquiere particular relevancia. Entre ellos, es posible destacar los siguientes: a) la coorganización junto a la Cepal, el Banco Mundial, la OCDE y el Colegio de México de un evento internacional realizado en este país, destinado a analizar la reposición del enfoque de GVC para el desarrollo de estrategias desde América Latina; b) la realización de un informe especial para la Cumbre de las Américas celebrada en dicho año, donde también tuvo lugar la Primera Cumbre Empresarial de las Américas impulsada por el propio BID, donde se menciona el enfoque de GVC como un nuevo paradigma de desarrollo; y c) la organización de sendas conferencias en Costa Rica y Argentina, en la misma tónica de aquella celebrada en México e incluso con exponentes similares.

En consecuencia, en contraposición al período anterior, a partir de 2012 comienza a tener lugar una producción sistemática de documentos con el eje centrado en GVC, lo cual llevó a

que el enfoque de clusters de los trabajos iniciales vaya perdiendo influencia. No obstante, la unidad de análisis enfocada en la pyme se mantiene a pesar de la consideración de las firmas líderes como “socios” en el desarrollo. Este mayor protagonismo de los aportes de GVC en el BID permite vislumbrar cierto posicionamiento con características más heterodoxas, en la cual la atención en la solución de las fallas de mercado resulta clave (WERNER; BAIR; FERNÁNDEZ, 2014). Sin embargo, las concepciones ligadas al período del Consenso de Washington de la etapa anterior no quedaron en el olvido, y el mencionado informe especial realizado para la Cumbre de las Américas en 2012 resulta útil para ilustrar este punto (BID, 2012). En primer lugar, el informe pone el énfasis en la liberación comercial y la desregulación al ingreso de capitales como los motores de desarrollo en las últimas tres décadas. Segundo, resalta la importancia de la especialización vertical al estilo neoclásico de David Ricardo. Tercero, señala a los países del Este asiático como ejemplo de éxito en la aplicación de medidas de liberalización y desregulación, ignorando la literatura desarrollista que debate el rol del Estado en su dinamismo (AMSDEN, 2001; CHANG, 2004; EVANS, 1995; WADE, 1990). Por último, expone el caso de México como el único país latinoamericano que ha logrado una incorporación exitosa a las cadenas globales de valor, lo cual a su vez contradice algunos estudios que no reflejan tal optimismo (DE LA CRUZ *et al.*, 2011; BERNHARDT, 2013; SALIDO; BELLHOUSE, 2016; MEDEIROS, 2019). Inclusive, en el mismo documento pareciera sostenerse que lo mejor a lo cual podrían aspirar los países de la región latinoamericana es llegar a ser destino *offshore* de las empresas estadounidenses (BID, 2012, p. 3).

En este marco, los documentos que aparecen en este período ya no son únicamente de carácter analítico, sino que se caracterizan por la evaluación de los proyectos de intervención por parte del Banco (FERNÁNDEZ-STARK; BAMBER, 2012; PIETROBELLI; STARITZ, 2013). Este tipo de revisiones y exámenes al interior del BID respecto a sus trabajos relacionados con las intervenciones en diversas cadenas de valor encuentra, a su vez, un paralelo con lo ocurrido en otras organizaciones, como OIT y Onudi, que también en este mismo período comienzan a realizar revisiones internas en cuanto a la utilización del enfoque, con el objetivo de lograr una práctica y lenguaje común en los proyectos. Particularmente sobresale el trabajo de 2013, en el cual se realiza un balance de la asimilación de GVC en el BID hasta ese momento y se destacan algunas consideraciones importantes (PIETROBELLI; STARITZ, 2013). Por un lado, aparece por primera vez la alusión al rol del Estado en los procesos de desarrollo, pero limitándolo a la coordinación como paliativo de las fallas de mercado, la promoción de la eficiencia productiva, y el desarrollo de infraestructura (PIETROBELLI; STARITZ, 2013, p. 9). Otra novedad la constituye el hecho de relacionar el concepto de *upgrading* al nivel de la firma con la escala nacional y regional (PIETROBELLI; STARITZ, 2013, p. 15), pero sin mayores consideraciones acerca de cómo se produce tal vinculación. Por último, reafirma el destacado rol del sector privado en el desarrollo económico y resalta las principales distinciones del enfoque de GVC respecto al resto de los enfoques tradicionales que apuntan al desarrollo del sector privado, como ser: su marco multiescalar y basado en sectores; el rol de la competitividad, que va más allá de la firma individual; el rol importante que le otorga a la empresa líder de las cadenas; y el centramiento en el concepto de *upgrading* como la principal herramienta de desarrollo (PIETROBELLI; STARITZ, 2013, p. 16).

## Banco Mundial: incorporación “auténtica” a través de consultores externos de GVC y trabajos conjuntos con otros organismos

Por el lado del Banco Mundial, el desencadenamiento de la crisis económico-financiera de 2008 tuvo importantes consecuencias en términos de su vinculación con el enfoque de GVC. Basado en los temores relacionados con el auge del proteccionismo y el retraimiento del comercio fragmentado en cadenas productivas, el organismo realiza dos cambios sustanciales tendientes a adquirir un nuevo lenguaje que permita explicar el nexo entre comercio y desarrollo. Por un lado, comienza a contratar a expertos del enfoque de GVC, entre ellos a Gereffi, para analizar los efectos de la crisis en las empresas de los países periféricos e identificar nuevas perspectivas para el comercio. Por otro lado, consecuentemente con dicho cambio de perspectiva, la asimilación de GVC pasó desde el área ligada a la inversión en el marco del IFC desarrollada en la primera parte, a la órbita del departamento que analiza el comercio internacional, ubicado en el marco de su Red de Reducción de la Pobreza y Gestión Económica (Prem). Esta incorporación, ha sido recapitulada recientemente por el propio Gereffi (GEREFFI, 2019; MAYER; GEREFFI, 2019), donde sostiene que la asimilación bajo el ala del IFC/FIAS – área que primeramente incorporó el concepto de cadena de valor en el primer período analizado – tiene escasos vínculos con la literatura de GVC y recién con este involucramiento de PREM el enfoque ha sido asimilado “seriamente”<sup>6</sup>.

En el marco de este giro del Banco Mundial en cuanto a su comprensión del nuevo escenario postcrisis, se reformulan los principales postulados anteriores y se hace foco en la captura de una “porción” de la cadena global de valor. El primer documento del PREM que aborda la temática de GVC aún se encontraba bajo el esquema de análisis del primer período de incorporación bajo el ala de IFC/FIAS (WORLD BANK, 2009), aunque con la diferencia que dicho documento lo asocia al paradigma de clusters de forma similar al BID. Mediante la incorporación de los expertos en GVC para realizar trabajos en coautoría con el personal del PREM, el Banco Mundial abre un nuevo espacio para el tratamiento de la fragmentación productiva en el contexto de crisis, apuntando a políticas específicas que creen oportunidades de captura de valor para los nuevos actores de los países periféricos que ingresan a las cadenas. En este sentido, gradualmente comienza a tener lugar la denominada política industrial orientada a las cadenas globales de valor, en la cual el concepto de *upgrading* permanece como el objetivo principal y la competitividad de las pymes constituye el medio para lograrlo. No obstante, las políticas sugeridas para alcanzar dicha competitividad evidencian, una vez más, las continuidades con la ortodoxia neoliberal: “Una estrategia de competitividad no debe eludir las reformas económicas de primera generación, como la desregulación de los mercados internos, la eliminación de barreras comerciales explícitas e implícitas, el fin de las distorsiones en los tipos de cambio y los impuestos, y el desarrollo de un régimen sólido de derechos de propiedad, entre otras” (WORLD BANK, 2009, p. 68).

Sin embargo, a partir de 2010, tal como sucedió en el BID, el Banco Mundial comienza a tejer vinculaciones horizontales con otros organismos, con el ánimo de despegarse de la

<sup>6</sup> Para tal fin, Gereffi menciona a tres personas clave dentro del Banco Mundial: Bernard Hoekman, economista de la Unidad de Comercio Internacional; Cornelia Staritz, quien ya era una exponente del enfoque teórico de GVC y luego pasó a formar parte del organismo en 2008; y Olivier Cattaneo, personal del Banco.

ortodoxia del Consenso de Washington y conectar aspectos de índole económica – como el comercio y la inversión – con la agenda social – como el empleo y las condiciones laborales –. De este modo, el Banco Mundial se une a la OIT para la realización del programa denominado *Better Work*, y la coorganización de conferencias en el transcurso del año 2010 y 2011 centradas en el enfoque de GVC. Esta mayor atención a la cuestión social ha impregnado transversalmente al enfoque de GVC. Al interior del enfoque académico comenzó a separarse el concepto de *upgrading* en dos dimensiones: el *upgrading* económico, ligado a la innovación y competitividad de las empresas; y el *upgrading* social, vinculado, en primera instancia, a promover el empleo basado en el trabajo decente y el respeto de los estándares laborales.

Por su parte, también hacia el año 2010 tiene lugar una publicación clave, que evidencia el fruto de los trabajos conjuntos entre académicos de GVC y personal del Banco Mundial iniciados postcrisis, marcando el giro hacia una mirada centrada exclusivamente en el enfoque de GVC (CATTANEO; GEREFFI; STARITZ, 2010). Dos cuestiones resaltan de dicha publicación, por un lado, la asociación directa entre GVC y desarrollo; y, por otro lado, el contexto de crisis capitalista en la que se enmarcó el desembarco de Gereffi como colaborador del Banco Mundial (8 de los 9 capítulos que conforman el libro contienen en el título la palabra “crisis”). En cuanto a lo primero, el vínculo se da mediante la consideración del *upgrading* como sinónimo de desarrollo, ya no solo al nivel de la empresa sino a escala nacional (CATTANEO; GEREFFI; STARITZ, 2010, p. 4). En lo referido a lo segundo, la crisis permitió que el enfoque de GVC gire hacia el ámbito de competencia de los economistas, sirviendo como base explicativa del colapso del comercio desde un punto de vista macroeconómico (CATTANEO; GEREFFI; STARITZ, 2010, p. 7).

A su vez, este segundo período de la asimilación de GVC en el Banco Mundial se vio profundizado con la incorporación al organismo de Cornelia Staritz, quien pasó a ser su principal difusora (CATTANEO; GEREFFI; STARITZ, 2010; STARITZ, 2011; FREDERICK; STARITZ, 2012). Por otra parte, con la aparición en 2012 del Informe sobre el Desarrollo Mundial dedicado a cuestiones de género, Staritz comienza a aplicar la perspectiva de género en los análisis de GVC al interior del Banco Mundial, sustentado en la nueva conceptualización del *upgrading* social (STARITZ; REIS, 2013; BAMBER; STARITZ, 2016). Si bien, como se mencionó, el concepto de *upgrading* social estuvo primeramente vinculado a mejorar las condiciones de trabajo y lograr empleo de mejor calidad, gradualmente fue quedando asociado a todo aquello que escapa al *upgrading* económico al nivel de la firma, como lograr una menor segregación de la mujer en las cadenas productivas, reducir la pobreza, o mejorar el medioambiente.

Hacia el año 2013 se encuentra una de las últimas colaboraciones de Gereffi con el Banco Mundial, en la cual se delinea un “claro mapa operativo que proporciona orientación para los países que deseen unirse, ascender y ser competitivos en las cadenas globales de valor” (CATTANEO *et al.*, 2013). En línea con el giro hacia el ámbito del comercio internacional en el análisis de los encadenamientos productivos por parte del organismo, se pone el énfasis en la política comercial y el *upgrading* de las firmas de los países periféricos a partir del siguiente círculo virtuoso: la apertura comercial representa los cimientos para lograr competitividad, lo cual aumenta el comercio y la inversión, que decanta posteriormente en crecimiento y desarrollo.

Tres importantes aspectos emergen de esta perspectiva: a) el énfasis “voluntarista”, resaltado en que los países *quieran* o *deseen* incorporarse a los encadenamientos; b) la mirada lineal, aditiva y positiva del proceso de *upgrading*; c) la inexistente fundamentación respecto a

cómo se traduce el *upgrading* de la firma en desarrollo nacional, a partir de la siguiente justificación: “los países no son el marco de análisis relevante, sino que se debe pensar en las firmas y su vinculación con la escala global” (CATTANEO *et al.*, 2013, p. 4), lo cual contrasta con el extracto citado anteriormente que alude a países.

La base estructurante es que la participación en las cadenas globales de valor se convierte en el vínculo que une dicha concatenación virtuosa. Para tal fin, se sostiene que uno de los prerequisites para el ingreso de las firmas a los encadenamientos productivos es ser un importador eficiente, de modo tal de pasar de procesar componentes importados a convertirse en un exportador competitivo. A su vez, el mencionado documento contiene la novedad de presentar las iniciativas que por ese entonces comenzaban a despegar, tendientes a cuantificar el comercio en valor agregado. De alguna manera, estas mediciones vinieron a complementar el enfoque teórico de GVC, agregándole una dimensión estadística que hasta entonces su análisis no contaba, lo cual generó un nuevo impulso en su difusión. En este sentido, el Banco Mundial utiliza para sus estadísticas la base de datos *Global Trade Analysis Project* (FRANCOIS; MANCHIN; TOMBERGER, 2012), pero se suma a otras tres bases lanzadas a partir de 2013: a) *World Input-Output Database*, utilizada por la Unión Europea; b) *Trade in Value-Added*, trabajo mancomunado de la OMC y la OECD; c) *Multiregion Input-Output*, base utilizada por Unctad.

En virtud de lo dicho, este segundo período de asimilación del enfoque de GVC en el Banco Mundial se caracterizó por una estrecha vinculación con sus principales exponentes teóricos, que escribieron numerosas publicaciones en conjunto con el staff del Banco. De este modo, GVC se convierte en el paradigma principal que guía el trabajo del organismo en relación con la problemática general del desarrollo de los países periféricos, tal como se sostiene en uno de sus trabajos: “El documento representa una herramienta para el desarrollo y la implementación de políticas que ayudará a identificar las medidas políticas destinadas a aumentar la competitividad de los países dentro de las cadenas globales de valor, así como las limitaciones que están frenando su desarrollo” (CATTANEO *et al.*, 2013, p. 41).

En suma, puede resumirse esta segunda etapa de incorporación del enfoque de GVC en el Banco Mundial mediante dos características: a) “auténtica”, en contraposición a la anterior etapa bajo el ámbito de IFC/FIAS que tuvo escasos vínculos directos con el esquema original propuesto por GVC; y b) “impulsada desde afuera”, es decir, por trabajos de consultorías en detrimento de publicaciones de autoría propia. Recién en los últimos años se observa un mayor protagonismo del personal del Banco Mundial en las publicaciones, tal como se analiza en el siguiente apartado.

## LA INSERCIÓN EN LOS ENCADENAMIENTOS PRODUCTIVOS COMO LA NUEVA ESTRATEGIA DE DESARROLLO (2015-2020)

### BID: trabajos propios tendientes a cuantificar empíricamente la participación en las cadenas de valor por parte de América Latina

Pasando al análisis de la tercera etapa para el caso del BID, en los años recientes sobresalen dos características en su trayectoria de asimilación organizacional. En primer lugar, es posible identificar un mayor involucramiento del staff propio en las producciones (entre aquellos que mayormente han trabajado con el concepto de GVC al interior del BID destaca el nombre de

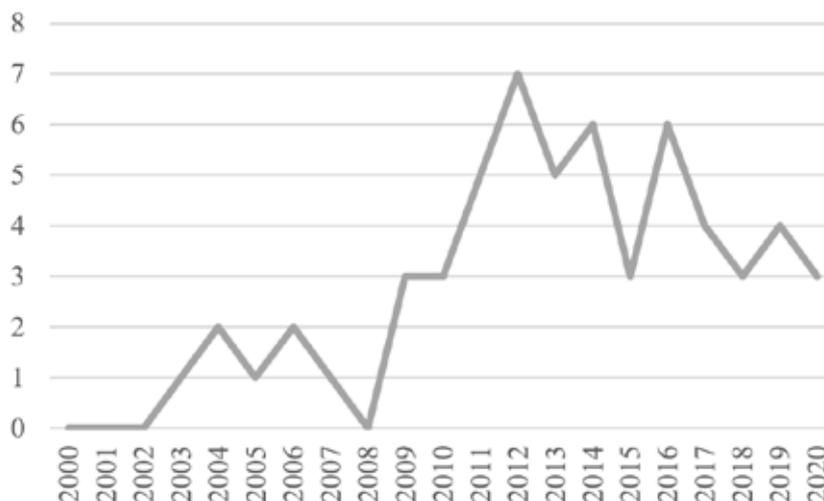
Juan Blyde, participante asiduo de las conferencias mencionadas con anterioridad). Se observa que, luego de un período de involucramiento por parte de los consultores externos del enfoque académico de GVC, le sigue una etapa donde las publicaciones son de autoría propia, en un intento de abrir una nueva rama de investigación que resalte las competencias que distingue a cada organización. Esto último giró en torno a promover la difusión de una herramienta de índole práctica y aplicada, bajo la terminología de “value chain development” (VCD). En segundo lugar, las publicaciones generalmente tienden a abordar la temática mediante modelos económicos que analizan la participación de la región latinoamericana en los encadenamientos en el nuevo contexto de fragmentación de la producción. Es decir, se observa un giro desde los documentos de índole teórico-analíticos del enfoque de GVC, hacia trabajos de medición empírica mediante análisis emparentados con la matriz insumo-producto centrados exclusivamente en América Latina (BLYDE, 2014; TELLO, 2017; BLYDE; TRACHTENBERG, 2020). Este mayor énfasis en aspectos de teoría económica conlleva que ya no se encuentren numerosas citas a Gereffi y su enfoque ligado a la sociología organizacional. No obstante, ambos campos de estudio son complementarios, dado que estos modelos económicos vienen a cuantificar empíricamente el enfoque de GVC mediante los siguientes indicadores: a) participación en las cadenas globales de valor; b) valor agregado doméstico en las exportaciones; c) valor agregado importado de las exportaciones; d) índice de distancia entre el productor y consumidor; y e) índice de longitud (número de etapas de producción).

Ahora bien, esta vertiente de análisis económicos que tienen como finalidad la medición de la fragmentación productiva pone el acento en determinar la mejor manera de contabilizar el comercio actual, donde los bienes intermedios pasaron a tener mayor importancia que el comercio de bienes finales y evitar, de este modo, el problema de la doble contabilización en las cuentas nacionales. En este contexto, la problematización acerca de las oportunidades de desarrollo y las posibilidades de transformación de la estructura productiva de los países periféricos escapan a estos análisis. Por ejemplo, en un documento de 2017 se fomenta la inserción de manera poco cualificada: “Las cadenas globales de valor proveen ‘otra forma productiva de desarrollo’, no a través de construir sus propias cadenas sino de participar en las existentes, explotando, en las etapas iniciales, las ventajas comparativas de bajos salarios y abundancia de recursos naturales y, en etapas más avanzadas (...) explotando las ventajas competitivas” (TELLO, 2017, p. 20).

La primera implicancia de este modelo de inserción resulta en que no es posible advertir la “novedad productiva” a la cual se alude, dado que la vinculación vía mano de obra barata y exportación de materia prima es algo característico de los espacios periféricos del sistema capitalista y algo sobre lo cual, específicamente en América Latina, se ha problematizado desde mediados del siglo 20 con la teoría de la dependencia y el estructuralismo. Por otro lado, se observa la asociación entre el concepto de ventaja comparativa de David Ricardo para la primera etapa aludida, con el de ventaja competitiva de Michael Porter para la segunda etapa. Más allá de este resurgimiento de un paradigma de hace dos siglos – en el caso de Ricardo – y de cómo un modelo aplicado a la empresa puede agregarse al desarrollo a escala nacional – para el caso de Porter –, no está debidamente fundamentado y argumentado cómo se produce el paso de una a otra etapa. Finalmente, tal como indica la última frase, el desafío para los países periféricos continúa siendo avanzar en un proceso de industrialización basado en el desarrollo del sector manufacturero que permita diversificar la estructura productiva primarizada.

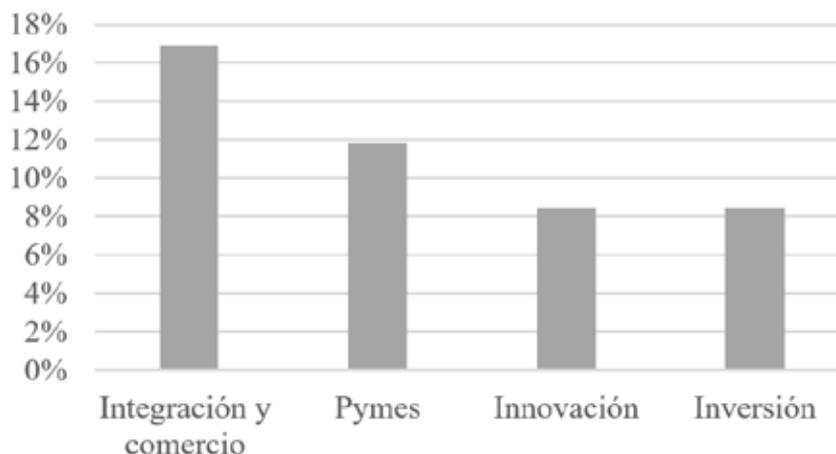
En este orden de ideas, puede que la necesidad de desarrollar un núcleo industrial complejo, dinámico y autónomo, que permita viabilizar el cambio estructural, no responda al modelo sustitutivo de importaciones de los años cincuenta en América Latina cuando la acumulación de capital tenía lugar principalmente en economías nacionales relativamente cerradas. Desde las experiencias de los países dinámicos del Este asiático sí es posible evidenciar una novedosa plataforma desde la cual insertarse de manera no subordinada al nuevo escenario productivo, reposicionando al Estado y la política industrial en el primer plano (TREVIGNANI; LAUXMANN; VALENTINUZ, 2022). Para concluir, el gráfico N° 1 muestra la evolución de las 59 publicaciones del BID de las últimas dos décadas, donde se observa el crecimiento a partir de 2010, año que se destacó como el punto de quiebre en su trayectoria de asimilación organizacional a partir de la incorporación de Gereffi como consultor externo. A su vez, el gráfico N° 2 señala los cuatro tópicos a los cuales aparece asociado el concepto de cadena de valor en dichos trabajos, donde se destaca el énfasis en el comercio como clave para los encadenamientos productivos, así como el foco principal de los estudios del BID: la pequeña y mediana empresa.

Gráfico 1 – Cantidad de publicaciones del BID sobre el enfoque de GVC por año



Fuente: Elaboración propia sobre la base a datos del BID (publications.iadb.org)

Gráfico 2 – Porcentaje de publicaciones del BID sobre GVC por temática



Fuente: Elaboración propia sobre la base a datos del BID (publications.iadb.org)

## Banco Mundial: de la “superficialidad” inicial a la “autenticidad” reciente

Por el lado del Banco Mundial, si el período anterior se caracterizó como una “incorporación auténtica impulsada desde afuera”, a partir de 2016 las publicaciones continuaron con una impronta basada en el enfoque de GVC, aunque con un mayor protagonismo de autores propios, en línea con el caso del BID.

Este período, a su vez, se distingue por el lanzamiento del programa *Trade and Competitiveness Global Practice*, en un “esfuerzo por liderar la agenda intelectual y de las políticas públicas en torno al enfoque de GVC, y un promisorio primer paso para entender mejor el rol de GVC en el desarrollo económico del siglo XXI”, tal como indica su directora Anabel González (TAGLIONI; WINKLER, 2016, p. XV), quien fuera Ministra de Comercio de Costa Rica y que, a partir de su incorporación al Banco Mundial, pasó a ser una de las voceras principales del enfoque a partir de esta etapa.

En esta última fase de análisis, se destacan cuatro importantes publicaciones del Banco Mundial que llevan como centro el enfoque de GVC. Por un lado, un trabajo denominado *Making global value chains work for development* (TAGLIONI; WINKLER, 2016), que cuenta con agradecimientos especiales a Gereffi, Sturgeon y Baldwin, quien en los últimos años se convirtió en un referente del análisis económico de GVC. A su vez, dicho trabajo se vio acompañado por una conferencia realizada en China, también en 2016 y bajo el mismo título, que tuvo como objetivo vincular a los académicos que trabajan con el enfoque de GVC en diversas partes del mundo con el personal de diversas organizaciones internacionales, al estilo de otra importante conferencia realizada por Gereffi en la Universidad de Duke en el año 2014, coorganizada por Gary Gereffi y Frederick Mayer.

Seguidamente, aparecen dos trabajos en el marco de una nueva serie de publicaciones denominada *Global Value Chain Development Report*, realizada en conjunto con la OMC, la OCDE y el Instituto de Economías en Desarrollo (IDE-Jetro), dependiente del gobierno japonés. La primera edición tuvo lugar en 2017 bajo el título *Measuring and analysing the impact of GVCs on economic development* (WORLD BANK, 2017) y la segunda en 2019, denominado *Technological innovation, supply chain trade, and workers in a globalized world* (WTO, 2019). Estas dos publicaciones se enfocan mayoritariamente en la medición de la participación de los países en el comercio mundial, y constituyen una convergencia en lo atinente a la realización de este tipo de bases de datos, algo que hasta el momento venían por carriles separados. Es decir, tanto la OMC como la Ocde venían trabajando desde 2013 con la base Tiva, y el IDE-Jetro fue el pionero en este tipo de mediciones en la región asiática desde la década del setenta. Esto indica un nuevo trabajo horizontal entre organismos, ya no solo al momento de la incorporación del enfoque teórico de GVC, sino también en lo referido a este campo de estudio ligado a la nueva manera de medir el comercio internacional.

Por último, el corolario de la asimilación organizacional del enfoque de GVC en el Banco Mundial se da con la aparición del Informe sobre el Desarrollo Mundial del año 2020 que lleva como título *Trading for development in the age of Global Value Chains* (WORLD BANK, 2020). Por tratarse de la publicación insignia del Banco Mundial, y la importancia que reviste en tanto documento que contiene un mensaje ideológico-político (WADE, 2001), la elaboración de este reporte constituye el punto cúlmine de la incorporación del enfoque en este organismo.

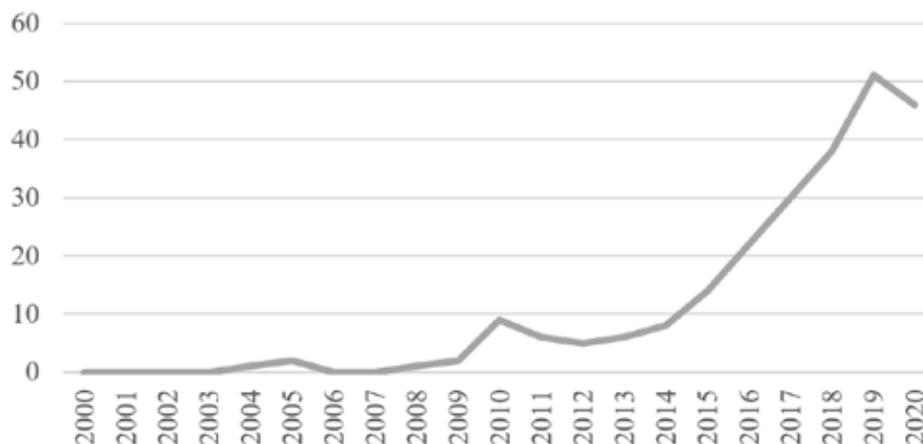
Al hacer un repaso por las distintas ediciones del Informe publicados desde el año 2000, de manera de trazar un paralelo con la evolución misma del enfoque de GVC desde su surgimiento,

emergen algunas consideraciones importantes en relación a esta publicación emblemática. En primer lugar, que el término *value chain* recién aparece en estos reportes sobre el desarrollo mundial hacia el año 2008 al momento de abordar la temática de la agricultura, justamente el período en el cual el organismo comenzó a trabajar con Gereffi y el enfoque de GVC. Segundo, que el término *global value chain* no tuvo una evolución sostenida, apareciendo en los reportes de 2012 y 2013 cuando se estudió las problemáticas de género y empleo, respectivamente. Tercero, que hasta el mencionado Informe de 2020, todos los anteriores aluden indistintamente a “cadena de valor”, “cadena global de valor” o “cadena de suministro” para referirse a la fragmentación productiva en tanto fenómeno empírico, es decir, no hay referencias al marco teórico-conceptual propio de GVC. Por ejemplo, si bien el Informe de 2013 contiene varias menciones al término “cadena global de valor”, no es posible encontrar una sola cita referida a Gereffi, quien solo cuenta con algunas referencias bibliográficas en la edición del año 2014. En suma, luego de las colaboraciones de Gereffi y sus colegas con el Banco Mundial alrededor del año 2010, la gran mayoría de los principales exponentes del enfoque de GVC recién hacen su aparición en toda su dimensión en el Informe mencionado correspondiente a 2020.

Este análisis reafirma lo dicho anteriormente en relación a la paradoja que se observa en la trayectoria de asimilación del enfoque de GVC en el Banco Mundial. El Banco Mundial es el organismo que incorporó el enfoque más tardíamente, producto de su vinculación con las políticas ortodoxas del Consenso de Washington. Ello desembocó en que recién para finales de la década de los 2000 asimilara “seriamente” los conceptos de GVC, en detrimento de los años iniciales en que fue incorporado como una nueva etiqueta para renombrar antiguas prácticas. Sin embargo, en la actualidad es el que se encuentra más ligado a los aportes originales del enfoque de GVC, siendo los mayores ejemplos de ello las dos ediciones de los *Global Value Chain Development Report* de 2017 y 2019, así como el Informe sobre el Desarrollo Mundial de 2020.

A modo de cierre, a continuación, el gráfico N° 3 muestra la evolución de las publicaciones referidas a GVC del Banco Mundial, que producto de su gran escala, es el que mayor número de publicaciones ha tenido en estas dos décadas, totalizando 241. En primer lugar, en consonancia con lo analizado en el primer período de su trayectoria, se observa la escasa relevancia que el enfoque ha tenido en el organismo. En segundo lugar, el gráfico visibiliza el punto de quiebre a partir de las publicaciones en torno a 2010 de Gereffi y sus colegas, así como el acelerado aumento posterior, que da cuenta de la importancia actual del enfoque en el Banco Mundial.

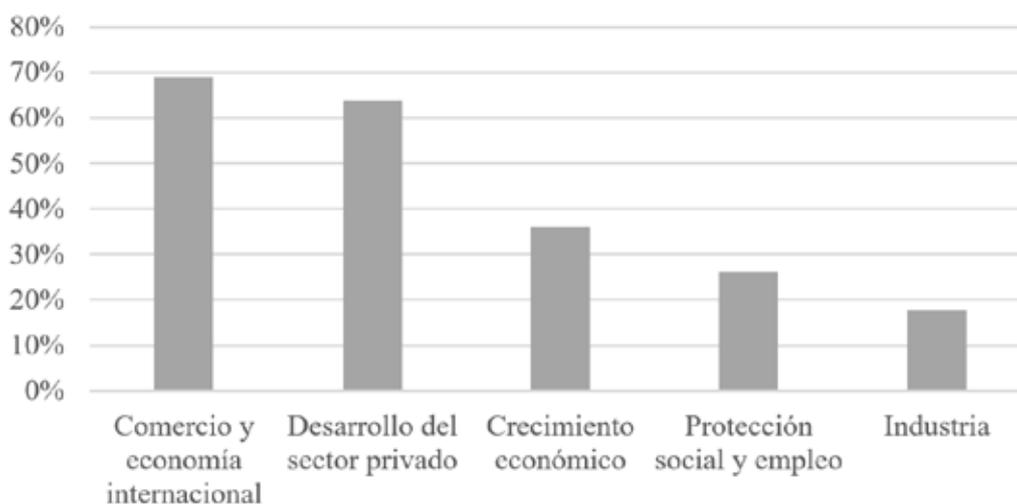
Gráfico 3 – Cantidad de publicaciones del Banco Mundial sobre el enfoque de GVC por año



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Banco Mundial ([openknowledge.worldbank.org](https://openknowledge.worldbank.org))

Por otra parte, el gráfico N° 4 presenta los principales temas asociados al enfoque en los documentos analizados, los cuales guardan una gran similitud con los mencionados para el caso del BID. En ambos se destacan, por un lado, la importancia del comercio y, por otro, las políticas orientadas al sector privado como foco de intervención predilecto, aunque para el caso del Banco Mundial de forma más general que el foco exclusivo en las pymes a la cual alude el BID. A su vez, dichos tópicos dan cuenta de las dos áreas principales a partir de las cuales penetró el herramental teórico de GVC en el Banco Mundial: a) en la primera década en el marco de IFC, subdivisión del organismo orientada a las políticas del sector privado; y b) en la segunda década bajo la órbita de Prem, departamento que analiza el comercio internacional.

Gráfico 4 – Porcentaje de publicaciones del Banco Mundial sobre GVC por temática



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Banco Mundial ([openknowledge.worldbank.org](https://openknowledge.worldbank.org))

## CONSIDERACIONES FINALES

Sobre el marco general acerca de cómo se traslada una idea conceptual desde el ámbito académico al político, el trabajo tuvo como objetivo reconstruir la trayectoria de asimilación del enfoque teórico de GVC en el BID y en el Banco Mundial.

El asentamiento progresivo del enfoque de GVC como herramienta de análisis y formulación de políticas públicas, encontró una presencia activa en estos organismos de financiamiento internacional hacia la segunda parte de la década de los 2000. Esta asimilación institucional debe enmarcarse en los crecientes problemas de legitimidad social producidos por el período de “retroceso” del Consenso de Washington en los 90 y en la necesidad de reposicionar el mercado ante los efectos adversos generados. Frente a este escenario, el enfoque de GVC fue ganando relevancia como una alternativa a la anterior concepción de mercado autorregulado durante la década anterior, al presentarse como una perspectiva heterodoxa y de mayor complejidad que ofrece una mirada a nivel micro.

Dicho paradigma infiere la conformación de un mundo convertido en una red en la cual los actores regionales y locales pueden participar en los encadenamientos productivos globales y también, dependiendo de sus propios esfuerzos colectivos, pueden beneficiarse de esa partic-

ipación mejorando su organización y siguiendo las reglas globales. Estos organismos financieros, al haber tenido una mayor vinculación con las políticas del Consenso de Washington y sus respectivas consecuencias para los espacios periféricos – especialmente en América Latina –, hizo que los esfuerzos por desvincularse de la ortodoxia del mercado hayan tenido mayor resistencia interna. Incluso, en primera instancia han utilizado el enfoque de GVC como una etiqueta novedosa para renombrar antiguas políticas que no distaban demasiado de aquellas enmarcadas bajo la lógica neoliberal de los 90, como el acento en la competencia global, la liberalización comercial y la desregulación al ingreso de capitales. Sin embargo, esta vez lo que se modifica es la escala de intervención de dichas políticas, desde el nivel macro – escala nacional – al nivel micro – la firma – y su especificidad sectorial. En este sentido, en el escenario post-Consenso de Washington existe una mayor atención a otros actores más allá del mercado, a partir de la incorporación de los marcos teóricos institucionalista y evolucionista, en el cual el rol del Estado se subsume a la atención de dichas fallas de mercado.

En este contexto, el análisis del proceso de institucionalización del enfoque permite comprender el rol que, tanto las elites académicas como los organismos internacionales, tienen a la hora de forjar una nueva red política transnacional. El estudio de los casos del BID y el Banco Mundial actúan como un recorte respecto a la gran diversidad de organizaciones internacionales que han adoptado el enfoque de GVC desde inicios de siglo, conformando una comunidad epistémica internacional acerca de esta nueva manera de entender el desarrollo de la periferia global. Por lo tanto, una rica agenda futura de investigación puede consistir en analizar la incorporación en otros organismos, así como también adentrarse con mayor profundidad en el impacto que tal asimilación tuvo en la canalización del financiamiento por parte de este tipo de organismos.

## REFERENCIAS

- AMSDEN, A. *The rise of “the rest”*: Challenges to the west from late-industrializing economies. Nueva York: Oxford University Press, 2001.
- BAMBER, P.; STARITZ, C. *The Gender Dimensions of Global Value Chains*. Ginebra: International Center for Trade and Sustainable Development, 2016.
- BERNHARDT, T. Developing countries in the global apparel value chain: a tale of upgrading and downgrading experiences. *Capturing the Gains, Working Paper*, n. 22, 2013.
- BID. *Globalización: el desarrollo de cadenas de valor en las Américas*. Informe especial elaborado para la Cumbre de las Américas, 2012.
- BLYDE, J. *Fábricas sincronizadas*. América Latina y el Caribe en la Era de las Cadenas Globales de Valor. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo, 2014.
- BLYDE, J.; TRACHTENBERG, D. Global Value Chains and Latin America: A Technical Note. Banco Interamericano de Desarrollo. *Nota Técnica 1.853*, 2020.
- CATTANEO, O.; GEREFFI, G.; STARITZ, C. *Global Value Chains in a Post-Crisis World: a Development Perspective*. Washington, DC: World Bank, 2010.
- CATTANEO, O.; GEREFFI, G.; MIROUDOT, S.; TAGLIONI, D. Joining, Upgrading and Being Competitive in Global Value Chains. A strategic framework. *World Bank Working Paper*, n. 6.406, 2013.
- CHANG, H. Regulation of foreign investment in historical perspective. *The European Journal of Development Research*, v. 16, n. 3, p. 687-715, 2004.
- CHRISNEY, M.; KAMIYA, M. El análisis de arreglos institucionales y programas de desarrollo productivo en América Latina y el Caribe. Banco Interamericano de Desarrollo. *Nota Técnica*, n. 305, 2011.
- COON, J.; CAMPION, A.; WENNER, M. Financing Agriculture Value Chains in Central America. Banco Interamericano de Desarrollo. *Nota técnica*, n. 146, 2010.

- DE LA CRUZ, J.; KOOPMAN, R.; WANG, Z.; WEI, S. Estimating Foreign Value-added in Mexico's Manufacturing Exports. *U.S. International Trade Commission Working Paper*, 2011.
- EVANS, P. *Embedded autonomy: States and industrial transformation*. Princeton: Princeton University Press, 1995.
- FERNÁNDEZ-STARK, K.; BAMBER, P.; GEREFFI, G. *Engineering services in the Americas*. Durham: Duke University Center on Globalization, Governance & Competitiveness, 2010.
- FERNÁNDEZ-STARK, K.; BAMBER, P. *Assessment of five high-value agriculture inclusive business projects sponsored by the Inter-American Development Bank in Latin America*. Durham: Duke University Center on Globalization, Governance & Competitiveness, 2012.
- FIAS. *Moving Toward Competitiveness: A Value Chain Approach*. Washington, DC: Foreign Investment Advisory Service; World Bank Group, 2007.
- FRANCOIS J.; MANCHIN, M.; TOMBERGER, P. Services Linkages and the Value Added Content of Trade. *World Bank Mimeo*, 2012.
- FREDERICK, S.; STARITZ, C. Developments in the Global Apparel Industry after the MFA Phaseout. In: LOPEZ-ACEVEDO, G.; ROBERTSON, R. (ed.). *Sewing Success?* Washington, DC: World Bank, 2012.
- GEREFFI, G. Global value chains in a post-Washington Consensus world. *Review of International Political Economy*, v. 21, n. 1, p. 9-37, 2014.
- GEREFFI, G. Global value chains and international development policy: Bringing firms, networks and policy-engaged scholarship back in. *Journal of International Business Policy*, v. 2, n. 3, p. 195-210, 2019.
- GEREFFI, G.; HUMPHREY, J.; KAPLINSKY, R.; STURGEON, T. Globalization, value chains and development. *IDS Bulletin*, v. 32, n. 3, p. 1-8, 2001.
- GIULIANI, E.; PIETROBELLI, C.; RABELLOTTI, R. Upgrading in global value chains: lessons from Latin American clusters. *World Development*, v. 33, n. 4, p. 549-573, 2005.
- JAFFEE, S.; KOPICKI, R.; LABASTE, P.; CHRISTIE, I. Modernizing Africa's Agro-Food Systems: Analytical Framework and Implications for Operations. *World Bank Working Paper*, Serie n. 44, 2003.
- JENKINS, B.; AKHALKATSI, A.; ROBERTS, B.; GARDINER, A. Business Linkages: lessons, opportunities, and challenges. *IFC*, International Business Leaders Forum, and the Kennedy School of Government. Cambridge: Harvard University, 2007.
- KANBUR, R. Economic policy, distribution and poverty: the nature of disagreements". *World Development*, v. 29, n. 6, p. 1.083-1.094, 2001.
- KAPLINSKY, R.; READMAN, J. Integrating SMEs in Global Value Chains: Towards Partnership for Development. [S.l.]: *United Nations Industrial Development Organization*, 2001.
- MAYER, F.; GEREFFI, G. International development organizations and global value chains. In: PONTE, S.; GEREFFI, G.; RAJ-REICHERT, G. *Handbook on Global Value Chains*. Cheltenham y Northampton: Edward Elgar Publishing, 2019.
- MEDEIROS, C. Política industrial e divisão internacional de trabalho. *Revista de Economia Política*, v. 39, n. 1, p. 71-87, 2019.
- MEYER-STAMER, J. Local Economic Development. In: GIORDAN, P.; LANZAFAME, F.; MEYER-STAMER, J. (ed.). *Asymmetries in Regional Integration and Local Development*. Washington, DC: Inter-American Development Bank, 2005.
- NEILSON, J. Value chains, neoliberalism and development practice: The Indonesian experience. *Review of International Political Economy*, v. 21, n. 1, p. 38-69, 2014.
- PIETROBELLI, C.; RABELLOTTI, R. Upgrading in clusters and value chains in Latin America: the role of policies. *Inter-American Development Bank*, Best Practices Series, 2004.
- PIETROBELLI, C.; RABELLOTTI, R. *Upgrading to Compete: Global Value Chains, Clusters, and SMEs in Latin America*. Cambridge: Harvard University Press, 2006.
- PIETROBELLI C.; RABELLOTTI, R. Global Value Chains Meet Innovation Systems. *Inter-American Development Bank*, Working Paper, Series n. Idb-Wp-232, 2010.
- PIETROBELLI, C.; STARITZ, C. Challenges for Global Value Chain Interventions in Latin America. *Inter-American Development Bank*, Nota Técnica, n. IDB-TN-548, 2013.
- SALIDO, J.; BELLHOUSE, T. *Economic and Social Upgrading: Definitions, connections and Exploring Means of Measurement*. Ciudad de México: Cepal, 2016.
- STARITZ, C. *Making the Cut? Low-Income Countries and the Global Clothing Value Chain in a Post-Quota and Post-Crisis World*. Washington, DC: World Bank, 2011.

- STARITZ, C.; REIS, J. *Global Value Chains, Economic Upgrading, and Gender*. Washington, DC: World Bank, 2013.
- SUBRAMANIAN, U.; MATTHIJS M. Can Sub-Saharan Africa Leap into Global Network Trade? *World Bank Group, Working Paper*, n. 4.112, 2007.
- TAGLIONI, D.; WINKLER, D. *Making Global Value Chains Work for Development*. Washington, DC: World Bank, 2016.
- TELLO, M. Cadenas globales de valor y exportaciones de productos intensivos en recursos naturales de América Latina y el Caribe: 1994-2011. *Banco Interamericano de Desarrollo, Nota Técnica*, n. 1.241, 2017.
- TREVIGNANI, M.; LAUXMANN, C.; VALENTINUZ, M. Introduciendo al Estado para el desarrollo en el enfoque de Cadenas Globales de Valor. *Problemas del Desarrollo*, v. 53, n. 209, p. 3-26, 2022.
- WADE, R. *Governing the Market: Economic theory and the role of government in East Asian industrialization*. Princeton: Princeton University Press, 1990.
- WADE, R. Making the World Development Report 2000: Attacking Poverty. *World Development*, v. 29, n. 8, p. 1.435-1.441, 2001.
- WERNER, M.; BAIR, J.; FERNÁNDEZ, V. Linking up to development? Global value chains and the making of a post Washington Consensus. *Development and Change*, v. 45, n. 6, p. 1.219-1.247, 2014.
- WORLD BANK. *World Development Report 2000/2001: Attacking Poverty*. Nueva York: World Bank, 2001.
- WORLD BANK. *Private Sector Development Strategy Implementation Progress Report*. Washington, DC: World Bank, 2003.
- WORLD BANK. *Cambodia Seizing the Global Opportunity: Investment Climate Assessment and Reform Strategy for Cambodia*. Document n. 27925-KH, Washington, DC: World Bank, 2004.
- WORLD BANK. *Kenya Growth and Competitiveness*. Report n. 31387-KE. Washington, DC: World Bank, 2005a.
- WORLD BANK. *Bangladesh Growth and Export Competitiveness*. Report n. 31394-BD. Washington, DC: World Bank, 2005b.
- WORLD BANK. *The Tourism Sector in Mozambique: A Value Chain Analysis*. Washington, DC: World Bank, 2006a.
- WORLD BANK. *Improving Indonesia's Competitiveness: Case Study of Textile and Farmed Shrimp Industries*. Washington, DC: World Bank, 2006b.
- WORLD BANK. *Clusters for competitiveness*. Washington, DC: World Bank, 2009.
- WORLD BANK. *Global Value Chain Development Report 2017: Measuring and Analyzing the Impact of GVCs on Economic Development*. Washington, DC: World Bank, 2017.
- WORLD BANK. *World Development Report 2020: Trading for development in the age of Global Value Chains*. Washington, DC: World Bank, 2020.
- WTO. *Global Value Chain Development Report 2019: Technological innovation, supply chain trade, and workers in a globalized world*. Ginebra: World Trade Organization, 2019.

Todo conteúdo da Revista Desenvolvimento em Questão está  
sob Licença Creative Commons CC – By 4.0