

CONTRIBUCIONES DEL INSTITUCIONALISMO GEOGRÁFICO AL ESTUDIO DE LAS CADENAS REGIONALES DE VALOR.

Víctor Manuel Velázquez Durán¹

Rocío Rosales Ortega²

RESUMEN

La presente investigación propone el estudio de la gobernanza de las cadenas regionales de valor (CRV) desde la perspectiva del institucionalismo geográfico. En primer lugar analizamos los cambios que se han presentado en el estudio de las cadenas globales de valor (CGV), revisando los enfoques que se plantearon desde la escala internacional, mismos que enfatizaron en una lógica vertical/jerárquica de la coordinación; para después retomar las investigaciones más recientes sobre el tema, que se centran en los múltiples mecanismos de gobernanza que condicionan los procesos de inserción y ascenso (up-grading) de las CRV en redes transnacionales de producción y comercio. Retomamos 4 conceptos de la vertiente institucional de la geografía (camino de dependencia, cambio institucional, asimetrías de poder y gobernanza multi-escalar) que son claves para estudiar el dinamismo de la gobernanza en los territorios, permitiéndonos identificar trayectorias diferenciadas de desarrollo e inserción de las CRV a la globalización en función de las dificultades que enfrentan los actores locales para construir y/o fortalecer su agencia en los ámbitos más próximos de negociación (local/regional), pero también en escalas más amplias del territorio (meso/global) donde se determinan los arreglos institucionales que pueden promover o inhibir su inclusión y una mejor posición en las CGV.

Palabras claves: Cadenas Regionales de Valor, Institucionalismo Geográfico, Agencia local.

¹ Maestro en Geografía por la Facultad de Filosofía y Letras de la UNAM. correo electrónico: victoraztyan@gmail.com

² Profesora-Investigadora Titular, Universidad Autónoma Metropolitana Iztapalapa, correo electrónico: rro@xanum.uam.mx; rosalesortega.rocio@gmail.com

INTRODUCCIÓN

La presente ponencia tiene como principal objetivo analizar las contribuciones del institucionalismo geográfico al estudio de las cadenas regionales de Valor (CRV). Para lograr este objetivo estudiamos los principales antecedentes del concepto de las CRV (Cadenas de Valor y Cadenas Globales de Producción), y la forma cómo ha sido enriquecido por los nuevos enfoques que han surgido en los estudios institucionales de la Geografía Económica (Sistemas Regionales de Negocios, Teoría del Camino de Dependencia, Gobernanza multi-escalar).

Argumentamos que el interés por el estudio de las CRV es resultado de la evolución que han tenido los debates sobre las Cadenas Globales de Valor (CGV), desde los estudios centrados primordialmente en los factores globales del funcionamiento de las cadenas, hasta los que buscan analizar el *proceso de aterrizaje* de las mismas en espacios concretos de interacción social (Helmsing y Vellema, 2011 (a); 2011 (b)).

Estos cambios en el análisis de las CGV han impulsado nuevos debates y cuestionamientos en torno a la gobernanza de las redes de producción y comercio articuladas globalmente. Los estudios que se centraron únicamente en las estructuras verticales de coordinación entre las empresas líderes y sus proveedores, fueron cuestionados para dar paso al surgimiento de nuevos enfoques que buscan comprender la complejidad de los procesos de gobernanza en donde diversos actores intervienen en la negociación de los arreglos institucionales, que definen los mecanismos de funcionamiento y organización de las cadenas de valor (Andriess et. al, 2011; Blandòn, 2012).

Estos nuevos enfoques han centrado su atención en el estudio de la inclusión y el avance (upgrading) de los pequeños productores locales (de países en vías de desarrollo) en las CGV. Buscan ir más allá de los estudios convencionales que entendían estos dos procesos en

función de las necesidades y estrategias de externalización de las actividades por parte de las empresas globales, con el fin de mostrar que la trayectoria de inserción de los productores puede tomar diversos caminos en función del proceso específico de gobernanza que se gesta entre múltiples actores que intervienen desde el sector público y privado, en diferentes escalas territoriales (Helmsing y Vellema, 2011 (a); 2011 (b); Van Tilburg et al., 2011) .

Nos interesa estudiar el proceso de construcción de la agencia local en torno a las CRV. Sobre este punto argumentamos que la agencia no se construye en una sola dirección, y si bien ayuda a que los productores locales ganen terreno en la toma de decisiones y apropiación del valor de la producción, ésta no garantiza del todo el ascenso de los productores en las CGV. Por ello es necesario estudiar la complementariedad de dinámicas de coordinación horizontal (a nivel local) y vertical (global-local) y multi-escalar (nivel meso), que van a definir las posibilidades de agencia de los productores locales.

De igual forma, consideramos que el Institucionalismo Geográfico se constituye en un marco de análisis adecuado para comprender la gobernanza de las CRV en función de la interrelación entre los procesos y actores que se presentan al nivel de la cadena, y en otros ámbitos del territorio (socio-institucional) que influyen directa o indirectamente en el desarrollo de la actividad. Por tanto, concebimos a la gobernanza como un fenómeno en continuo cambio por las negociaciones que se presentan en el plano local y en los múltiples niveles de acción y toma de decisiones que determinan el tipo de trayectoria de inserción de la CRV a la globalización.

1. ANTECEDENTES DE ESTUDIO DE LAS CADENAS REGIONALES DE VALOR

1.1 Cadenas Globales de Valor y Cadenas Globales de Producción.

El estudio de la gobernanza de las cadenas regionales de valor tiene su origen en los trabajos que se desarrollaron bajo el enfoque de las *Cadenas Globales de Valor* (CGV). El trabajo de

Gereffi fue pionero en el estudio de los procesos y mecanismos de gobernanza que definían la configuración de las redes de producción articuladas a nivel global (Gereffi, 2004).

La preocupación principal de Gereffi fue estudiar las diferentes formas de coordinación que se presentaban entre los agentes económicos que participaban directamente en las actividades de producción y comercialización que definían la especialización y el valor agregado de la cadena global en la cual se insertan. En términos generales, este autor argumentó que las CGV presentan distintas dinámicas de gobernanza de acuerdo al sector en el que se especializan, los niveles de interacción e intercambios de información entre los agentes, y la lógica de coordinación entre las empresas integradas a la cadena. Argumenta que en la configuración de las CGV predomina la coordinación vertical que ejercen las empresas transnacionales que determinan las pautas de producción, los estándares de calidad y las reglas del juego que rigen las interacciones entre las empresas integradas en la red (Gereffi, 2004; Gereffi et al, 2005; Humphrey y Schmitz, 2004).

Sin embargo, el enfoque de las CGV ha sido cuestionado por el limitado análisis de las relaciones no mercantiles que son cruciales para comprender los procesos de gobernanza que definen las pautas de interacción entre los agentes inmersos en la cadena de valor, prestando poca atención a la interrelación de las CGV con los territorios que la articulan. Además, este enfoque se centró principalmente en la estructura vertical de la gobernanza determinada por las empresas globales, sin reconocer la diversidad de arreglos institucionales que influyen en su configuración (Blandon, 2012; Adriesse et al, 2011; Helmsing y Vellema, 2011).

Para responder a las limitaciones del enfoque de las CGV en torno a los procesos de gobernanza, surgieron varias investigaciones que bajo el enfoque de las *Cadenas Globales de Producción* intentaron comprender las múltiples causas y mecanismos que definían los

procesos de coordinación entre agentes pertenecientes a una misma red, pero ubicados en diferentes territorios. Estos trabajos recuperan el concepto de *embeddedness* (que en español puede traducirse como *enraizamiento* o *incrustamiento*), para argumentar que las transacciones entre los agentes económicos están influenciadas por el contexto social y político en el que actúan, es decir que la red global no articula espacios en el vacío, ni tampoco a agentes atomizados, sino más bien se configura a través de la interconexión entre lugares con dinámicas socio-institucionales específicas. Bajo esta perspectiva, comienza a ser estudiada la diversidad de actores (empresas, organizaciones, asociaciones) e instituciones (estados-nación, gobiernos locales/regionales, instancias de los gobiernos) que en mutua interacción definen la configuración de las redes de producción y mercado a escala global (Bair, 2008; Yeung, 2009).

1.2 Proceso de aterrizaje de las Cadenas Globales de Valor

Más recientemente, varios autores han propuesto el estudio de la interrelación de las CGV con los contextos socioterritoriales que influyen activamente en su configuración³. Desde esta perspectiva, el desarrollo de la CGV es dependiente de las dinámicas de interacción y coordinación que se presentan entre los diversos actores que conforman la cadena. Por tanto, una contribución importante de esta propuesta es identificar y diferenciar las acciones y estrategias de los **actores de la cadena** (*value chain actors*: productores, proveedores, intermediarios/comerciantes), y los **actores externos de la cadena** (*non-chain actors actores*: públicos y privados que actúan en diferentes niveles político-institucionales), así como sus interacciones en términos de coordinación y negociación, que van a determinar en buena medida la configuración y desempeño de la cadena. Así, la gobernanza se entiende más allá de las fronteras internas de la cadena de valor, y por tanto se refuerza la idea sobre la importancia

³ Este grupo de estudios puede situarse dentro del **paradigma institucional de la geografía económica**, ya que le otorgan un lugar central a las instituciones en la explicación de los procesos de gobernanza de las cadenas de valor. Desde este punto de vista las instituciones no hacen referencia solo a las estructuras formales que regulan las transacciones económicas; más bien proponen un concepto más amplio de las instituciones que permita reconocer la diversidad de arreglos institucionales, tanto formales e informales, que definen a la gobernanza en tiempos y espacios específicos.

de estudiar su enraizamiento/incrustamiento en los territorios donde se articulan sus actividades (Helmsing y Vellema, 2011 (a); 2011 (b); Adriesse et al. 2011; Monnereau y Helmsing, 2011).

Siguiendo esta línea de argumentación, Helmsing y Vellema (2011 (a); (b)) proponen estudiar el *proceso de aterrizaje* de las CGV con el fin de comprender la relación de la red global con sistemas económicos y socio-institucionales en escalas territoriales específicas. En otras palabras, argumentan que el funcionamiento de las cadenas de valor no puede entenderse sólo desde el nivel de *lo global y lo abstracto*, ya que las normas y reglas que rigen las interacciones entre los agentes que conforman la cadena se establecen a través de arreglos institucionales construidos en los espacios concretos de interacción y negociación.

El estudio del *proceso de aterrizaje* de las cadenas globales generó tres preguntas que han guiado las discusiones en torno a las implicaciones de las CGV sobre el desarrollo local/regional en países subdesarrollados: 1) ¿En qué medida es posible la inserción de los pequeños productores de estos países en CGV articuladas por empresas con altos niveles de especialización?; 2) ¿Cómo se puede construir la agencia de los pequeños productores para avanzar hacia fases más especializadas de la actividad y, en consecuencia, tener una mayor participación en la toma de decisiones de la cadena?; y 3) ¿Cuáles son las posibilidades y limitaciones para la endogeneización de los recursos y beneficios que emergen de la CGV? (Helmsing y Vellema, 2011 (a); 2011 (b); Helmsing y Tiruwaha, 2010).

Helmsing y Vellema (2011 (a); 2011 (b)) señalan que la inserción de los pequeños productores en CGV responde a un proceso de **gobernanza complejo**, debido a que no se basa únicamente en procesos de coordinación vertical y unidireccional que están determinados sólo por factores globales relacionados con el funcionamiento de la cadena. Desde su perspectiva, la gobernanza de las CGV está definida por acuerdos y/o arreglos institucionales que se

presentan en múltiples escalas territoriales; por diversas plataformas de negociación que establecen los actores que intervienen en el desarrollo de la actividad; asimetrías de poder derivadas de las capacidades desiguales en torno a recursos económicos, tecnología y conocimientos entre los múltiples actores de la cadena; procesos de cambio institucional que son fruto de las continuas negociaciones entre los agentes económicos y no económicos, mismos que se presentan de forma multi-direccional al no ser producto sólo de iniciativas y acciones de *arriba hacia abajo*.

Desde esta perspectiva, el proceso de inclusión de los pequeños productores en las cadenas globales de valor se entiende como un proceso incrustado y diferenciado por las dinámicas de coordinación que construyen los actores integrados a la cadena. Por tanto, la inclusión pasa de ser percibida como un proceso controlado y determinado únicamente por los actores dominantes de la cadena, para entenderse como un proceso que está expuesto a la negociación por parte de actores con mayor peso político y económico (tales como gobiernos y ONG's), quienes tienen la capacidad de fortalecer la organización socio-productiva y las habilidades de negociación de los pequeños productores (Helmsing y Vellema, 2011 (b)).

En el estudio del proceso de inclusión de los pequeños productores a las CGV se ha generado el debate sobre la capacidad de agencia que éstos pueden desarrollar para insertarse y avanzar hacia actividades más especializadas de la cadena. Dos procesos son claves para la construcción de la agencia de los productores locales: 1) el mejoramiento de las capacidades de producción, organización y negociación de los pequeños productores locales; y 2) el fortalecimiento del entorno institucional local para favorecer el surgimiento de un ambiente de negocios basado en la cooperación, que les permita a los productores coordinarse y negociar con actores en los niveles nacional y global, para generar los acuerdos que favorezcan su inserción en redes de producción y comercialización más benéficas para el desarrollo de sus

territorios. De este modo, la agencia de los productores locales dependerá en buena medida del grado de cohesión de sus territorios, que puede permitir o no la construcción de las organizaciones e instituciones que posibiliten la resolución de problemas de acción colectiva, así como su empoderamiento en los procesos de negociación con los agentes dominantes de la cadena en torno al establecimiento de precios y la realización de actividades con más valor agregado (Gómez, 2014; Helmsing y Vellema, 2011 (b)).

Sin embargo, la inclusión y avance de los productores locales en la CGV no es un proceso exento de los condicionamientos de las empresas líderes de la cadena, ya que éstas conservan un amplio margen de control sobre las reglas y normas que definen las barreras de entrada y la asignación de nuevas actividades para los pequeños productores. Por tanto, varios autores señalan que los procesos de avance se dan en la medida que las empresas que coordinan la red necesiten externalizar actividades de su producción y/o distribución para disminuir sus costos de operación, lo que genera cambios en la división del trabajo que pueden beneficiar a los pequeños productores (Gómez, 2014; Helmsing y Vellema, 2011 (b); Blandòn, 2014). Por otro lado, Helmsing y Tiruwaha (2011) señalan que las CGV pueden dar lugar a la endogeneización de los recursos que circulan por la red y los beneficios que genera la actividad de la cadena, en la medida que la negociación y el consenso entre los actores internos (empresa líder, productores locales) y externos (el estado, gobiernos regionales, instituciones del estado) a la cadena generen las condiciones para que los pequeños productores puedan pasar de la simple provisión de materias primas o el ensamblaje de productos a la realización de actividades más especializadas, tales como la manufactura y el desarrollo de actividades de exportación.

De este modo, el *proceso de avance* (up-grading) de los pequeños productores en las CGV está determinado por formas de **coordinación vertical** (Arriba hacia abajo: empresas que

coordinan la red), por **dinámicas horizontales de cooperación** que se presentan a nivel local/regional, así como por las **plataformas meso de interacción y coordinación** en los que se articulan agentes globales, nacionales y locales para negociar las reglas y mecanismos de entrada y ascenso en las CGV. Sin embargo, los dos últimos puntos han recibido poca atención en los trabajos convencionales de las CGV, por lo que el análisis del núcleo endógeno o base territorial de las cadenas de valor debe fortalecerse con el fin de comprender las dificultades que enfrenta la gobernanza de los sistemas productivos a nivel local/regional, así como también para los procesos de endogeneización de los recursos y beneficios de la red global para el desarrollo económico local.

1.3 Contribuciones del enfoque de Sistemas Regionales de Negocios (SRN)

Si bien los primeros trabajos sobre SRN se enfocaron en la **coordinación entre los gobiernos nacionales y las empresas**, que daban lugar a un ambiente institucional unificado y homogéneo para favorecer el desarrollo de las actividades productivas del país, los estudios más recientes han señalado la importancia de la escala sub-nacional de análisis en el que se pueden identificar las disparidades regionales (Andriess et. Al, 2011; Yeung, 2009). Así, se analiza la interrelación entre el sistema económico nacional y las variadas formas de organización económico-social que se presentan a nivel local/regional, lo que permite comprender las desiguales trayectorias de inserción de las regiones a la globalización en un mismo país.

En esta línea de argumentación, la **gobernanza multi-nivel** comienza a ser un tema de gran relevancia para comprender las posibilidades de alineación del sistema regional de negocios con el sistema nacional, la cual va a estar determinada por los procesos de coordinación que logren establecer los actores público-privados locales con las instituciones del estado, con el fin de construir una política económica que esté ajustada en la medida de lo posible tanto a las

prioridades de la economía nacional como a las necesidades de las cadenas locales y regionales de valor. Así, la perspectiva de los SRN propone estudiar *desde abajo* y desde el *nivel meso* la inserción de los pequeños productores locales en las CGV, tomando en consideración que la coordinación de las economías locales y regionales con la economía nacional es crucial para impulsar una base sólida de manufactura y exportación que garantice su inserción en redes más especializadas de la economía mundial (Adriessse et. Al, 2011; Whitley, 2007; Van Helvoirt, 2009).

El enfoque de los *sistemas de negocios* proporciona 3 elementos que son claves para comprender la configuración de las cadenas regional de valor en función de la particular dinámica de las relaciones entre los actores internos y externos a la cadena, así como del complejo entramado de instituciones formales e informales que definen sus interacciones y transacciones: 1) una *cultura de negocios* específica en el territorio, que se traduce en prácticas particulares de interacción, intercambio y negociación entre los actores, las cuales pueden estar basadas en la confianza por las experiencias previas de cooperación, o en la desconfianza y la incertidumbre por las tensiones y conflictos que han fragmentado al territorio; 2) *naturaleza y rol del estado* que, de acuerdo a sus niveles de descentralización y a las formas de relación con la sociedad civil, genera un contexto socio-político específico para el desarrollo de las actividades productivas; y 3) relaciones y alianzas entre las instituciones del estado y el sector privado en diferentes escalas territoriales, de las cuales emergen los arreglos institucionales que definen los niveles de coordinación del sistema nacional de negocios con las cadenas de valor articuladas a nivel local y regional (Helmsing y Vellema, 2011 (b); Whitley, 2007; Andriessse et. Al, 2011).

2. ANÁLISIS DE LA CONFIGURACIÓN DE LA CADENA REGIONAL DE VALOR (CRV)

Son 3 los elementos claves que definen la configuración y desarrollo de las CRV: 1) los **factores económicos/internos** asociados directamente con la cadena; 2) el **contexto socio-territorial** que influye activamente en la organización de las actividades productivas; y 3) las **dinámicas de gobernanza** que son fruto de los procesos de coordinación y/o negociación entre los múltiples agentes para establecer los arreglos institucionales que definen la competitividad de la actividad (Helmsing y Vellema, 2011).

El estudio de la gobernanza basado en los **factores económicos/internos a la cadena de valor** presta especial atención a las *barreras de entrada* que se constituyen en mecanismos que utilizan las empresas para protegerse de la competencia externa, así como para regular los niveles/estándares de calidad de la producción y gestionar los recursos que circulan por la red. Asimismo, estudia las **relaciones de coordinación** que establecen los agentes económicos para llevar a cabo los intercambios económicos y de información necesarios para el desarrollo de las actividades complementarias que definen el valor de la cadena en los mercados (Gereffi y Fernandez, 2011; Kaplinsky y Morris, 2000). Sin embargo, esta perspectiva presenta algunas limitaciones en torno al estudio de la diversidad de actores que participan en la construcción y/o negociación de los arreglos institucionales que determinan la regulación de la actividad o sector al cual están insertas las empresas de la cadena, así como la interrelación entre las dinámicas internas y externas a la cadena que propician complejas trayectorias de desarrollo de la misma (Helmsing y Vellema, 2011).

Los **factores externos** a la cadena se analizan a través de dos formas de enraizamiento/incrustamiento de la cadena de valor: 1) **enraizamiento social**; y 2) el **enraizamiento territorial**. Por el primero se entiende al conjunto de instituciones que han sido

construidas en distintos niveles las cuales conforman el ambiente institucional que define la manera cómo los diversos actores se coordinan y negocian los arreglos institucionales que tienen efectos directos el funcionamiento de la cadena. En tanto que el **enraizamiento territorial** hace alusión a la dinámica socioeconómica que adquieren los territorios en un tiempo determinado en relación al contexto institucional que está en continua transformación, propiciando formas variadas de interacción social entre los agentes (Monnereau y Helmsing, 2011; Helmsing y Vellema, 2011).

En este punto el estudio del **anclaje territorial** de la cadena de valor es de gran relevancia para comprender las diversas configuraciones que adquieren dichas cadenas al estar adheridas a un contexto institucional específico, caracterizado por diferentes tipos de instituciones locales que son fruto de las pautas de interacción entre los agentes definidas por las prácticas socioculturales transmitidas históricamente en el territorio (Helmsing y Vellema, 2011; Blandón, 2012).

Desde esta perspectiva, se identifican dos tipos de actores que intervienen en la configuración de la CRV: 1) **actores internos a la cadena** (chain actors), refiriéndose principalmente a las empresas que realizan las actividades complementarias del proceso productivo y de comercialización que definen la especialización y el valor de la cadena; y 2) Los **actores externos a la cadena** (*non-chain actors*) que pueden representarse en asociaciones civiles y/o no gubernamentales, las organizaciones público-privadas, instancias de gobierno que reproducen el papel del estado, y organismos internacionales. Ambos tipos de actores participan en el complejo proceso de gobernanza mediante las relaciones de coordinación/negociación que llevan a cabo para establecer una agenda común de proyectos orientados a fortalecer la organización de la cadena y mejorar su funcionamiento. Esta diferenciación entre los actores no pretende fomentar el estudio fragmentado de las cadenas, al

contrario busca comprender a detalle el rol particular de cada actor inmerso en un conjunto de interdependencias socioeconómicas que definen la dinámica de gobernanza.

3. GOBERNANZA DE LAS CADENAS REGIONALES DE VALOR

En el presente apartado analizamos con mayor detalle las contribuciones **del institucionalismo geográfico** para comprender los procesos de gobernanza de las cadenas regionales de valor en función de los procesos de cambio institucional que son impulsados por la coordinación y negociaciones entre actores con diferentes intereses, que determinan la trayectoria de desarrollo e inserción de las cadenas regionales en la globalización. Nos enfocamos en 4 elementos que definen el dinamismo de la gobernanza en los territorios: 1) **contingencias y dinámicas de auto-organización y reforzamiento** que definen el cambio institucional; 2) **diferentes orígenes de las instituciones**, tanto la vía formal-planeada como los procesos de carácter espontáneo; 3) **asimetrías de poder** que propician complejos procesos de negociación, y 4) **relaciones de coordinación** en múltiples escalas que influyen en el desempeño de la CRV y en la inserción de los pequeños productores en CGV.

3.1 Camino de dependencia de las cadenas regionales de valor

La teoría del camino de dependencia permite comprender los procesos de cambio y evolución de la gobernanza de las cadenas regionales de valor en función de la interrelación entre **contingencias** (económicas, sociales, políticas, naturales), las **dinámicas de auto-reforzamiento** (permanencia) y las dinámicas de **auto-organización** (cambio) que desarrollan los agentes internos y externos a la cadena a través de acciones de coordinación que influyen en la constitución de las instituciones. Lo anterior impulsa el cambio en las instituciones ya existentes en el territorio, o el surgimiento de nuevas instituciones que pueden modificar la trayectoria de inserción de las CRV en la globalización.

Bajo esta línea de argumentación, las instituciones son un elemento central de los procesos de configuración y evolución de las CRV, debido a que se constituyen en el germen del cambio de la trayectoria de desarrollo de la cadena al ser objeto de la negociación y disputa entre los actores para instaurar nuevos sistemas de gobernanza que estén más acordes con sus intereses. De este modo, la gobernanza de las cadenas de valor presenta cambios continuos por la interrelación dinámica entre el ambiente institucional y los arreglos institucionales, que dan lugar a nuevas reglas y normas que definen las interacciones y acciones entre los agentes (Martin, 2000; Boschma, 2005).

Las instituciones que definen la gobernanza de las cadenas de valor pueden originarse a través de las contingencias que implican transformaciones radicales en el ambiente institucional históricamente constituido en el territorio. Sin embargo, existen casos en los que la falta de dinamismo en la coordinación de los agentes dificulta el surgimiento de los procesos de cambio institucional que promuevan la innovación socio-institucional necesaria para generar dinámicas sinérgicas de gobernanza (Rosales, 2010; 2012; Helmsing y Ellinger, 2011). Esto permite comprender el estancamiento de ciertas cadenas regionales de valor que son incapaces de adaptarse a nuevos mecanismos de regulación de la producción y del mercado en CGV integradas en sectores más especializados de la economía, lo cual genera dinámicas de encierro (lock-in) que dificultan la apertura de los territorios a la coordinación con agentes externos, y la aplicación de nuevos conocimientos e información para el mejoramiento productivo y organizacional de la cadena a nivel regional (Boschma, 2005).

Bajo esta perspectiva, argumentamos que las CRV pueden presentar diversas trayectorias de inserción a la globalización en función del origen y efectos de los cambios institucionales que se presentan en el territorio. Por un lado, los territorios con una dinámica de gobernanza mejor coordinada pueden generar sinergias que faciliten la coordinación y el consenso orientados a la

construcción de las instituciones necesarias para que los productores puedan insertarse en mercados nacionales e internacionales con marcos más estrictos de regulación de la calidad. Mientras que las cadenas de valor que presentan una gobernanza fragmentada a causa de las tensiones y conflictos entre los actores, tienen más dificultades para integrarse en redes especializadas de producción y comercialización que se articulan en escalas territoriales más amplias (nacional, internacional). Los bajos niveles de coordinación inhiben el surgimiento de las innovaciones socio-institucionales adecuadas para incrementar la competitividad de la cadena, y en consecuencia, impiden responder a la demanda de mercados más especializados, dificultando la conformación de redes de aprendizaje colectivo para generar innovaciones que beneficien la competitividad. De este modo, la trayectoria de desarrollo de las CRV está definida en buena medida por la capacidad de organización de los actores internos y externos a la cadena para responder a las contingencias/amenazas internas y externas al territorio (problemas de mercado por falta de demanda, problemas internos de coordinación), lo que puede propiciar su integración en CGV, o su encierro (lock-in) y estancamiento (Martin y Sunley, 2006; Martin, 2001; Boschma, 2005; Velázquez y Rosales, 2014).

3.2 Procesos de surgimiento y cambio de las instituciones

La gobernanza de las CRV se conforma por un sistema de reglas y normas que regula la entrada, las acciones e interacciones de los actores en la red, el cual no es estático debido a los continuos procesos de negociación entre los diversos actores (internos y externos a la cadena) que tienen un interés en la actividad, mismos que buscan impulsar nuevos arreglos institucionales que sean benéficos para el desarrollo de sus empresas, la actividad o el territorio en el que se ubican.

Los cambios en la gobernanza pueden presentarse de manera **jerárquica**, es decir desde los actores que cuentan con mayores recursos de poder y, por tanto, tienen mayor influencia o

control sobre las instituciones de regulación de la cadena de valor, dirigiendo las relaciones de coordinación y negociación hacia los intereses que más les convenga. También pueden presentarse los cambios institucionales mediante **esquemas horizontales**, que se plantean a través de consensos: grupos y asociaciones con nuevas formas de regulación. Por tanto, el origen de las nuevas instituciones de la gobernanza de las cadenas de valor es variado, y está relacionado con las particularidades del **contexto histórico y socio-político del territorio** en el cual emergen; por lo que pueden surgir de manera **espontáneo-circunstancial** (sin planeación y cálculo), **o de forma diseñada** (diseño de instituciones públicas y privadas) (Gómez y Patrón, 2011).

3.3 Asimetrías de poder

En las CRV las relaciones de poder determinan la participación y posición de los actores en torno al proceso de gobernanza. Los actores que poseen un mayor capital económico, social y político ejercerán una mayor influencia sobre la construcción de los arreglos institucionales que definen la configuración y trayectoria de la cadena. Lo anterior genera asimetrías de poder que dan lugar a una participación desigual de los actores en el proceso de gobernanza, lo que deriva en que ciertos grupos de actores controlen la agenda de desarrollo de la actividad en función de sus intereses (Andriess et. Al, 2011).

La trayectoria evolutiva de las CRV está definida por los intereses de los actores que intervienen en la creación de las instituciones. Por tanto, en el establecimiento de nuevos arreglos institucionales existen disputas entre los grupos sociales para tratar de imponer una agenda del desarrollo con base en sus perspectivas, intereses y necesidades mediante (Helmsing y Ellinger, 2011)

De esta manera, los actores con más poder en la cadena buscarán desarrollar mecanismos de certificación de la calidad de sus productos para excluir a los actores con menos recursos del mercado, obtener los mejores excedentes y, en consecuencia, controlar el proceso de gobernanza de la actividad para garantizar su posición jerárquica en la negociación de los arreglos institucionales que determinan su posición en el mercado nacional e internacional. Así, los actores dominantes de la cadena generan redes cerradas que monopolizan el uso, acceso y aprovechamiento de los recursos del territorio, propiciando tensiones que pueden fragmentar la gobernanza e inhibir el surgimiento de dinámicas de desarrollo local (Pomeón et al. 2010).

En este sentido, la trayectoria evolutiva de las CRV está definida por las relaciones asimétricas que surgen de los conflictos entre los actores locales al tratar de imponer sus intereses en los procesos de gobernanza, dando lugar al surgimiento de arreglos institucionales contrapuestos que dificultan el establecimiento de un proyecto común de desarrollo (Jessop, 2011). Por tanto, las asimetrías de poder se expresan en la permanencia de ciertas instituciones que si bien no responden a las necesidades comunes del desarrollo de los territorios, se conservan aún porque están bajo el control de actores/agentes con altos niveles de poder, quienes imponen sus visiones y perspectivas del desarrollo por encima de los intereses colectivos de las poblaciones locales (Gómez y Patrón, 2011; Helmsing y Ellinger, 2011; Rosales, 2012; Velázquez y Rosales, 2014)

3.4 Gobernanza multi-escalar

Dos procesos importantes en el desarrollo de las CRV: 1) su **conectividad interna** relacionada con redes locales de actores e instituciones, y 2) la **conectividad externa**, que se refiere a la capacidad de las regiones para articularse, en términos de coordinación y conocimiento, con actores y lugares externos con el fin de anticiparse y responder a los cambios en los mercados, y así insertarse en cadenas globales de valor que sean más benéficas para el desarrollo

económico local. En este sentido, el estado tiene un rol muy importante en la construcción del marco macroeconómico adecuado para el desarrollo de las CRV al proveerles de recursos y la legislación necesaria a los gobiernos locales y/o regionales; lo cual convierte al contexto político nacional en una escala determinante para el desarrollo e integración de las cadenas locales en CGV (Martin, 2000; Amin, 1999; 2001; MacKinnon, Cumbers and Chapman, 2002; Helmsing, 2001; 200).

De este modo, la gobernanza de las CRV se caracteriza por la participación de diversos actores en distintas escalas territoriales. La integración de las cadenas regionales a las CGV se basa en procesos de coordinación multi-nivel o multi-escalar entre actores locales/regionales (firmas, organizaciones comunitarias, asociaciones de empresas, sindicatos, gobiernos, agencias para el desarrollo), nacionales (las instituciones que componen al estado: políticas gubernamentales, instituciones públicas) e internacionales (empresas, agencias internacionales del desarrollo, ONGs), que dan lugar a determinados arreglos institucionales que generan trayectorias diferenciadas de desarrollo e inserción de las CRV a la globalización (Helmsing y Vellema, 2011 (a); 2011 (b); Gómez, 2014).

De este modo, la gobernanza de las CRV puede ser entendida como un proceso complejo que articula las formas de construcción de instituciones mediante dinámicas bottom-down (desde abajo) y top-down (desde arriba), en las cuales participan actores en múltiples escalas territoriales: organismos supranacionales y nacionales, así como instituciones y asociaciones civiles en el ámbito local. Por tanto, la coordinación entre los actores que participan en los procesos de gobernanza puede generar sinergias que impulsen la articulación de los CRV y su inserción en el CGV benéficas para el desarrollo (Torres y Ramos, 2008; Rosales y Brenner, 2014).

En este sentido, la **complementariedad entre las dinámicas verticales y horizontales de gobernanza** se presenta en las distintas fases de la configuración e inserción en las cadenas regionales en CGV. En cuanto a las dinámicas verticales, la **coordinación jerárquica** surge a través de las relaciones que establecen los productores locales con las empresas líderes de las cadenas globales, las cuales tienen un sistema de gobernanza que regula la entrada a la red, la distribución de recursos e información, la asignación de recursos y los parámetros de competitividad para mantener ciertos estándares de calidad de acuerdo a las exigencias del mercado en el que están insertas. Por tanto, las relaciones verticales son claves en el momento de la inserción de los productores locales a la CGV, debido a que estos se deben adaptar una dinámica de competencia muy distinta a la que impera en el ámbito local, que se caracteriza por una mayor incertidumbre en los mercados por los cambios en la demanda, y una mayor exigencia en la calidad de los productos. Sin embargo, las dinámicas verticales-jerárquicas pueden generar también **estructuras de poder asimétricas** que inhiban el desarrollo de las CRV, mediante las cuales las empresas globales dejan poco espacio para la negociación del ascenso de los pequeños productores, relegándolos a actividades enfocadas sólo en la provisión de insumos o materias primas sin ninguna transformación, que genera beneficios muy limitados para el desarrollo local. (Blandón, 2012; Helmsing y Vellema, 2011 (a); Helmsing y Vellema, 2011 (b); Justo, 2004).

Simultáneamente a la coordinación vertical, en las CRV se pueden presentar procesos de coordinación horizontal que generen sinergias para contrarrestar los efectos negativos propiciados por las relaciones jerárquicas que subordinan a los productores locales. Estos procesos se basan principalmente en las relaciones de cooperación que surgen entre los productores, con el fin de emprender iniciativas colectivas que les permitan mejorar sus procesos productivos y articularse de mejor manera a las CGV. Así, la cooperación horizontal se traduciría en la generación de acuerdos y la creación de grupos que podrían impulsar el

empoderamiento de los productores locales para negociar de mejor manera su participación y posición en las redes globales de producción, con el fin de avanzar hacia el desarrollo de actividades con un efecto económico mayor para el desarrollo de sus empresas y territorios. Lo anterior hace alusión al proceso de construcción de la agencia de los actores locales, que es clave en la inserción de las CRV a la globalización (Gómez, 2014; Helmsing y Vellema, 2011 (b); Torres, 2014; Justo, 2004).

REFLEXIONES FINALES

La comprensión de las trayectorias de inserción de las cadenas regionales de valor a la globalización requiere del estudio de las formas de organización que emprenden los actores locales para coordinarse, en términos políticos y económicos, con agentes externos que les puedan proveer de nuevos recursos, información y conocimientos que son útiles para reorganizar su producción y responder a las demandas de los mercados globales.

Como hemos discutido a lo largo del documento, las relaciones locales-globales que articulan a las CRV con redes globales de producción y comercialización presentan frecuentemente altos niveles de asimetría de poder debido a las diferentes capacidades económicas y organizacionales que prevalecen entre las empresas transnacionales y los productores locales, lo cual genera una **coordinación jerárquica-vertical** que disminuye el margen de negociación de las reglas que regulan la inserción y el ascenso de los productores locales. Sin embargo, hemos argumentado también que existen posibilidades de que los actores adquieran un rol más importante en el proceso de toma de decisiones en torno a las funciones y actividades que desempeñan en la cadena, en la medida que logren conformar grupos y asociaciones que fortalezcan la gobernanza local, y en consecuencia contar con una mejor representación en los distintos niveles de gestión y toma de decisión (nacional, global) en los que se define su trayectoria de inserción a la globalización.

De acuerdo a Gómez (2014) la **agencia local** en las CGV se sustenta primordialmente en la capacidad de entendimiento que logren desarrollar los actores locales sobre el sistema de gobernanza que rige la red, y en consecuencia organizarse para impulsar arreglos instituciones que beneficien su posición en la misma. Empero, los actores locales no siempre cuentan con la información necesaria para interpretar las lógicas de gobernanza que son impuestas desde escalas territoriales más amplias, por lo que el surgimiento de **agentes claves (locales, nacionales e internacionales)** se constituye en un proceso crucial para articular las necesidades e intereses de los productores de la región con las demandas y regulaciones de la cadena global (Gómez, 2014).

Sin embargo, los procesos de construcción de la agencia local no están exentos de conflictos, debido a las asimetrías de poder que prevalecen a nivel local/regional, los cuales pueden propiciar problemas de acción colectiva que afecten el desempeño de la cadena regional de valor. Asimismo, la agencia de los actores locales depende en buena medida de las condiciones de regulación que imponen las empresas dominantes de la cadena global, por lo que no siempre es suficiente la acción coordinada y/o concertada de los actores locales para generar los cambios necesarios que promuevan su ascenso en la red (Gómez, 2014). Así, en CGV dominadas por empresas orientadas a la exportación de productos estandarizados con bajos niveles de transformación, la división del trabajo es mínima y por tanto las posibilidades de agregación de valor de los productos locales es reducida. De igual forma, existen CGV en las que las empresas dominantes controlan las actividades más especializadas (transformación, distribución/logística), y por consiguiente el ascenso de los productores se dificulta por la estructura jerárquica de gobernanza que imponen. Sin embargo, existen también empresas que brindan un mayor espacio para la negociación de la agencia local ya sea porque están insertas en redes de comercio justo en las que existe un compromiso con el desarrollo de la base de la CGV, o porque presentan sistemas de gobernanza más flexibles en los que la coordinación

vertical puede complementarse con la coordinación horizontal estimulada en los niveles meso en los que se establecen las alianzas entre los actores locales, nacionales y globales que buscan promover el desarrollo económico local/regional.

BIBLIOGRAFÍA

Andriesse Edo, Beerepoot Niels, Van Helvoirt Bram y Guus Van Westen (2011), “Business Systems, value chains and inclusive regional development in South-East Asia”, en Helmsing, A.H.J y Vellema Sietze (Eds.), *Value Chains, Social Inclusion and Economic Development*, Routledge Studies in Development Economics, pp.1-20.

Amin, Ash y Robins, Kevin (1990), “Industrial districts and regional development: limits and possibilities”, en F. Pyke, G. Becattini y W. Sengberger (eds.), *Industrial Districts and inter-firm cooperation in Italy*, Ginebra, International Institute for Labour Studies.

Bair, J. (2008), “Analyzing Economic Organization: Embedded Networks and Global Chains Compared.”, en *Economy and Society*, 37 (3), pp. 339-364.

Blandon, Alexander (2012), *Economic Restructuring and Value Chains. The search for regional competitiveness in Colombia*, PhD Thesis, Institute of Social Studies, The Hague, The Netherlands.

Boschma, Ron (2005), “Proximity and Innovation: A Critical Assessment”, *Regional Studies*, vol. 39, 1, pp. 61-74.

Gómez, Georgina (2014), “La agencia local y la estructuración del sistema de gobernanza: El caso de la ONG nicaragüense Pueblos en Acción Comunitaria.”, en Rosales, Rocío y L. Brenner (Coords.), *Geografía de la Gobernanza: Dinámicas multiescalares de los procesos económico-ambientales.*, en proceso de edición.

Helmsing, Bert (2001), “Externalities, Learning and Governance. Perspectives on Local Economic Development”, *Development and Change*, vol.32 (2), pp. 277-308.

_____ (2002), “Partnerships, meso-institutions and learning: new local and regional economic development initiatives in Latin America”, en I Braud y J. Post (eds.), *Re-aligning actors in an urbanizing world. Governance and institutions from a development perspective*, Aldershot and Burlington: Ashgate, Pp. 79-101.

_____ (2011), “La economía política institucional del desarrollo local: dos cuentos de turismo en Brasil”, *Eure*, vol. 37, no. 110, pp. 31-57.

_____ y Vellema Sietze (2011 (a)), “Governance, inclusión and embedding: raising the issues”, en Helmsing, A.H.J y Vellema Sietze (Eds.), *Value Chains, Social Inclusion and Economic Development*, Routledge Studies in Development Economics, pp.1-20.

_____ y Vellema Sietze (2011 (b)), “Value chains governance and inclusive endogenous development”, DPRN PHASE II-Report No. 26, Wageningen University.

Kaplinsky, Raphael y Mike Morris (2008), “Value chain analysis: a tool for enhancing export supply policies”, en *International Journal of Technological Learning and Innovation and Development*, 1 (3), pp. 283-308.

Justo, Rachida (2004), “Beyond the Local Production System Model: towards an approach combining local and global sources of competitiveness”, paper presented at the conference on *Clusters, Industrial Districts and Firms: the Challenge of Globalization*, Modena, Italy.

Mackinnon, Danny, Cumbers Andrew y Chapman Keith (2002), “Learning, innovation and regional development: a critical appraisal of recent debates”, *Progress in Human Geography*, vol. 26, no. 3, pp. 293-311.

Martin, Ron (2000) “Institutional Approaches in Economic Geography”, in Eric Sheppard and Trevor J. Barnes (Eds.), *A companion to Economic Geography*, Blackwell, pp. 75-94.

_____ y Sunley, Peter (2006), “Path dependence and regional economic evolution”, *Journal of Economic Geography* 6, pp. 395-437.

Monnereau, Iris y A.H.J Helmsing (2011), “Local Embedding and economic crisis: comparing lobster chains in Belize, Jamaica and Nicaragua”, en Helmsing, A.H.J y Vellema Sietze (Eds.), *Value Chains, Social Inclusion and Economic Development*, Routledge Studies in Development Economics, pp.1-20.

Poméon, Thomas y José A. Freire (2011), *SIAL: un enfoque para el Desarrollo Territorial*, FONACYT/CONACYT/IICA/CIRAD/Unión Europea.

Rosales, Rocío (2010), "Aprendizaje Colectivo, redes sociales e instituciones: Hacia una nueva geografía económica", en Daniel Hiernaux y Alicia Lindón (Ed.), *Los giros de la Geografía Humana*, Ed. Anthropos/Universidad Autónoma Metropolitana Iztapalapa, pp.123-142.

_____ (2012), "Institucionalismo y Evolucionismo Geográfico: Una aproximación a los procesos de globalización" en Rosales, R., Brener, L. y C. Mendoza (Eds.), *Geografía económica y social: actores, instituciones y procesos globales*, Ed. Siglo XXI/UAM, pp. 27-54.

_____ y **Ludger Brenner (2014)**, *Geografía de la Gobernanza: Dinámicas multiescales de los procesos económico-ambientales*, en proceso de edición.

Tiruwha, Ayelech y Bert Helmsing (2010), "Endogenisation or enclave formation? The development of the Ethiopian cut flower industry", en *The Journal of Modern African Studies*, Volume 48/issue 01/March 2010, pp. 35-66.

Van Helvoirt, T. (2009), *Regions, institutions and development in a global economy: divergent regional business systems in the Philippines*, Tesis para obtener el grado de Doctor, Universidad de Utrecht.

Van Tilburg Add, Kambewa Emma, De Jager Andre, y Davies Onduru (2011), "Upscaling smallholder participation in global value chains", en Helmsing, A.H.J y Vellema Sietze (Eds.), *Value Chains, Social Inclusion and Economic Development*, Routledge Studies in Development Economics, pp.1-20.

Velázquez, Victor y Rocío Rosales (2014), "Gobernanza del sistema productivo pirotécnico de Tultepec, Estado de México.", en Rosales, Rocío y L. Brenner (Coords.), *Geografía de la Gobernanza: Dinámicas multiescales de los procesos económico-ambientales*, en proceso de edición.

Whitley, Richard (2007), *Business systems and organizational capabilities: the institutional structuring of competitive competences*, Oxford University Press.