

# **Estudio de la dinámica económica en la configuración del modelo deseado del territorio nacional**

**Documento N° 2**



Informe preparado en el contexto del Convenio Marco de Cooperación Técnica entre la Comisión Económica para América Latina y el Caribe y la Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios de la República Argentina. Acta Complementaria de Cooperación Técnica N° 1.

Los resultados expuestos en este documento han sido elaborados por José Borello y Leandro González, consultores de la Oficina en Buenos Aires de la CEPAL, con la coordinación técnica de Marcelo Posadas, consultor, y la supervisión de Martín Abeles, Oficial a Cargo de la Oficina en Buenos Aires de la CEPAL, en interacción con los técnicos de la SSPT.

## Índice

Introducción .....	5
I. La perspectiva territorial de los estudios sobre el entramado económico argentino.....	6
A. Introducción.....	6
B. Elementos centrales para el análisis de las cadenas productivas.....	6
1. Sector, tabla de insumo-producto, polo de crecimiento y encadenamiento .....	6
2. División del trabajo .....	8
3. Contenido de las vinculaciones y nexos .....	11
4. Políticas económicas vinculadas a las ideas de cadenas y artefactos similares ..	14
C. Cadenas productivas y territorio en la Argentina .....	15
1. Algunos antecedentes .....	15
2. Enfoques predominante .....	16
D. Balance y perspectivas .....	23
E. Hacia el análisis de los planes estratégicos .....	23
1. Una discusión conceptual: captar analíticamente las cadenas productivas .....	24
Bibliografía .....	28
II. Análisis integrado del contenido referido a cadenas productivas y territorio de los planes elaborados en años recientes por los Ministerios de Agricultura, Ganadería y Pesca; Ciencia y Tecnología; Industria y Turismo.....	35
A. Metodología del análisis.....	35
1. Fundamentación metodológica .....	35
2. ¿Cómo se seleccionaron las palabras clave?.....	37
3. Términos seleccionados.....	37
B. Síntesis de los principales resultados .....	38
1. La cuestión geográfica: terminología y uso de mapas .....	41
2. Caracterización de los conceptos utilizados para el tratamiento de las cadenas de valor.....	45
Anexo: La crítica a los conceptos y a las políticas de polos de crecimiento .....	48
Bibliografía .....	50
III. Plan Estratégico Agroalimentario y Agroindustrial, Participativo y Federal, 2010-2016 (PEA <sup>2</sup> ), del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca .....	53
A. Presentación general: estructura del plan y datos cuantitativos.....	53
1. Datos cuantitativos generales .....	55

B.	Análisis del tratamiento de las cadenas.....	57
1.	Criterios de selección de las cadenas .....	57
2.	Conceptualización.....	57
3.	Bibliografía sobre las cadenas de valor .....	59
C.	Análisis de la cuestión geográfica.....	60
D.	Síntesis y consideraciones finales .....	61
	Bibliografía.....	62
IV.	Plan Estratégico Industrial, Argentina 2020, Ministerio de Industria .....	63
A.	Presentación general: estructura del plan y datos cuantitativos.....	63
1.	Estructura del Plan.....	63
2.	Datos cuantitativos generales.....	64
B.	Análisis del tratamiento de las cadenas .....	65
1.	Criterios de selección de las cadenas .....	65
2.	Metodología y objetivos .....	66
3.	Conceptualización .....	67
C.	Análisis de la cuestión geográfica.....	67
1.	Referencias textuales.....	67
2.	Uso de mapas .....	68
D.	Síntesis y consideraciones finales .....	69
	Anexo. La crítica a los conceptos y a las políticas de polos de crecimiento.....	71
	Bibliografía.....	73
V.	Argentina innovadora 2020. Plan nacional de ciencia, tecnología e innovación. Lineamientos estratégicos 2012-2015, Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva.....	75
A.	Presentación general: estructura del plan y datos cuantitativos.....	75
1.	Estructura del Plan.....	75
2.	Datos cuantitativos generales.....	77
B.	Análisis del tratamiento de las cadenas.....	78
1.	Criterios de selección de los NSPE (Núcleos Socio Productivos Estratégicos).....	78
2.	Sobre los NSPE (Núcleos Socio Productivos Estratégicos).....	80
C.	Análisis de la cuestión geográfica.....	81
1.	Referencias textuales.....	81
2.	Uso de mapas .....	81
D.	Síntesis y consideraciones finales .....	83
VI.	Plan Federal Estratégico de Turismo Sustentable. Actualización 2012 – 2020, Ministerio de Turismo.....	85
A.	Presentación general: estructura del plan y datos cuantitativos .....	85
1.	Estructura del plan .....	85
2.	Datos cuantitativos generales.....	87
B.	Análisis del tratamiento de las cadenas .....	88
1.	Un producto complejo, varios productos.....	88
C.	Análisis de la cuestión geográfica.....	91
1.	Referencias textuales.....	91
2.	Uso de mapas .....	91
D.	Síntesis y consideraciones finales .....	93

## Introducción

En el contexto del Convenio Marco de Cooperación Técnica, firmado entre la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y la Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios de la República Argentina (SSPT), se ha firmado el Acta Complementaria de Cooperación Técnica N° 1, destinada a facilitar el diseño y la ejecución del proyecto “Estudio de la dinámica económica en la configuración del modelo deseado del territorio nacional”.

En este contexto se ha elaborado este Documento N° 2, centrado en la revisión crítica de los estudios realizados en torno a la concepción del territorio imperante en las investigaciones y reflexiones efectuados sobre el entramado productivo argentino. Asimismo, y como derivación de dicha revisión crítica, se procede al estudio pormenorizado de aquella concepción aplicada a los distintos documentos de planes estratégicos (agropecuario, industrial, turístico y de ciencia y tecnología) que se confeccionaron en los últimos años en la Argentina.

# **I. La perspectiva territorial de los estudios sobre el entramado productivo argentino**

## **A. Introducción**

La revisión de las ideas, de las políticas y de la bibliografía que haremos a continuación es somera y, por ello, necesariamente selectiva. Los objetivos centrales de esta revisión son, por un lado, situar el análisis de los planes estratégicos que haremos en la segunda parte del documento y, por el otro, enmarcar tanto la construcción de la matriz de datos como el análisis que se haga de ella, más adelante en el proyecto. La revisión que haremos nos permite identificar temas y cuestiones ya planteadas y, al mismo tiempo, caracterizar temas que han sido menos indagados. De este modo, la reseña apunta a hacer una reflexión teórica, metodológica y de políticas respecto a la idea de cadena productiva.

## **B.Elementos centrales para el análisis de las cadenas productivas**

En esta sección haremos una reseña de la principal bibliografía referida al análisis de sistemas productivos en general, con un cierto énfasis respecto a los estudios que tratan la relación entre sistema productivo y territorio. La reseña muestra de qué modo se fue avanzando hacia un análisis que ha ido incorporando diversos aspectos de esta temática.

### **1. Sector, tabla de insumo-producto, polo de crecimiento y encadenamiento**

En toda disciplina hay una búsqueda de unidades de análisis que sean útiles para entender el funcionamiento de un determinado conjunto de hechos<sup>1</sup>. En las ciencias económicas y de la administración de negocios, la cadena productiva es una unidad de análisis que permite una visión particularmente útil de esos hechos. Esa unidad también ha sido utilizada tanto para el diseño de

---

<sup>1</sup> Por ejemplo, esa unidad puede ser: en la sociología, la clase social; en la historia, los períodos históricos; y en la geografía, la región.

políticas públicas como para la gestión. Sin necesidad de remontarse a los clásicos en economía, es posible delinear un sendero de búsqueda de formas de segmentar el sistema económico con el objeto tanto de entender su funcionamiento, como de diseñar políticas para transformarlo.

En ese sendero de búsqueda de unidades útiles aparece, por ejemplo, la idea de sector económico. Esa idea es atribuida, generalmente, a Colin Clark (1940) y ha tenido y tiene una gran relevancia teórica y práctica. Esa importancia puede apreciarse en el hecho de que tanto el sistema estadístico como la administración pública están estructurados a partir de sectores o de partes de sectores: censo agropecuario, ministerio de industria, secretaría de minería<sup>2</sup>.

Más allá de la importancia de la idea de sector económico (Wolfe 1955; Marlerba 2004), ya a fines de la década de 1940, Leontief (1951 1984) señaló la relevancia de la interdependencia entre sectores a través de lo que se denominan tablas de insumo-producto y estableció las bases para la formulación de una serie de ideas de particular interés para nuestro análisis<sup>3</sup>. Por ejemplo, las tablas de insumo-producto permitieron mostrar empíricamente que ciertas actividades y conjuntos de actividades tienen más relaciones con otras que el resto.

Esto está en la base de las ideas de Francois Perroux (1955), quien plantea que existen ciertos lugares en el espacio económico donde hay algunas actividades con fuertes vinculaciones (tanto hacia atrás como hacia adelante) con otras. Perroux las denomina industrias motrices y sugiere que, a partir de ellas, se inician procesos de crecimiento polarizados en esas industrias, o más sintéticamente: polos de crecimiento. Como ya ha sido señalado por diversos autores, en la formulación inicial de Perroux, esos polos de crecimiento tienen lugar en un espacio económico. Es en la aplicación de esas ideas y en su posterior reformulación que se ubicará a esos polos en un espacio geográfico, como centros de crecimiento (Darwent 1969).

En este camino de caracterización de la morfología del espacio económico se destaca la enorme contribución de Albert Hirschman a través del relieve que le otorga a la idea de los encadenamientos productivos en su Estrategia del desarrollo económico (1958). Ya en las contribuciones de Leontief, Perroux y Hirschman, y seguramente en otros autores menores, puede perfilarse la importancia que le otorgan al análisis de las interrelaciones entre firmas y entre sectores que son la base para la producción de cualquier bien o servicio.

Nótese que hemos pasado de la idea de un sistema económico constituido por sectores<sup>4</sup>, a una idea de interrelación entre sectores (tabla de insumo-producto) para luego avanzar en una caracterización de la morfología de esas interrelaciones examinando algunos de los agentes económicos centrales (industria motriz), luego el lugar geográfico en el que se ubican esos procesos (centros de crecimiento) y el modo en el que se relacionan (encadenamientos). Es a partir de esa base y de los escritos de algunos otros autores clave, como Marshall y el propio Adam Smith que se irá perfilando (como veremos), a través del tiempo, una profundización teórica, metodológica y empírica referida a cadenas productivas y artefactos similares que, en parte, se volcará a la práctica y a las políticas y al sentido común de los agentes económicos.

---

<sup>2</sup> La idea de sectores tenía más sentido en el pasado cuando los servicios a la producción estaban relativamente poco desarrollados y no había el nivel de imbricación que hoy existe entre servicios y otras actividades, en especial aquellos asociados a las tecnologías de información y comunicación, TICs.

<sup>3</sup> La idea de la interdependencia entre sectores ya estaba planteada en las ideas de los franceses Quesnay (1758) y de Walras (hacia mediados del 1800).

<sup>4</sup> Que producen bienes y servicios (y dentro de ellos, por ramas de actividad) que son agrupados en categorías distintas de acuerdo a ciertas similitudes en los bienes producidos (papel) o por el uso (maquinaria para trabajar metales) u otros criterios.

## 2. División del trabajo

### a) División del trabajo y características del mercado

Sólo en casos muy extremos de la producción artesanal es posible encontrar una ausencia total de división del trabajo. En general, la producción de cualquier bien o servicio involucra a distintas personas o áreas dentro de una misma organización o, inclusive, a distintos agentes económicos. En el primer caso, se habla de división técnica del trabajo y en el segundo de división social. Ya Adam Smith, en el siglo XVIII, en su ampliamente citado texto sobre un taller de producción de alfileres, señala la importancia de la división del trabajo y de la especialización que esa división conlleva. Smith no sólo destaca la importancia para el desarrollo económico de la división del trabajo sino que sostiene que la profundidad de esa división está asociada al tamaño del mercado. Premisa que es luego reafirmada y ampliada por Allyn Young (1928) y por George Stigler (1951)<sup>5</sup>. Dicho en otras palabras: si el mercado es grande, tiende a haber cadenas más largas y si, por el contrario, el mercado es chico, tiende a haber menos especialización y más integración vertical y cadenas más cortas.

La división del trabajo es también un eje fundamental en la argumentación de Alfred Marshall (1890), quien sostiene que una de las principales externalidades positivas que se generan en una aglomeración geográfica es la aparición de proveedores especializados en la producción de ciertos insumos específicos. (Nótese que la contribución de Marshall es el primer aporte sistemático a la mejor comprensión entre actividad económica y territorio; aporte que retomaremos más abajo).

Alice Amsden (1977), en su estudio sobre la fabricación de máquinas-herramientas en Taiwán, señala que lo importante no es el tamaño del mercado en términos absolutos sino las características cualitativas del volumen y complejidad de cada orden individual. La profundidad en la división del trabajo también puede asociarse a las particulares visiones que tienen los empresarios sobre sus inversiones, cuestión que, a su vez, se vincula con sus capacidades y sus vinculaciones con otros agentes e instituciones (Borello y Morhorlang 2013).

Al menos de manera implícita, gran parte ya de la bibliografía clásica (Smith, Marshall, Young, Stigler) sobre la división del trabajo, destaca que en aquellas economías menos industrializadas es posible encontrar una división del trabajo menos profunda. Esta es una de las conclusiones que surgen de un artículo publicado en 1966 sobre la división del trabajo y el desarrollo económico en doce países de América (Gibbs y Browning 1966). Volveremos sobre la relación entre división del trabajo y desarrollo económico y tamaño del mercado cuando hagamos una referencia específica al caso de la Argentina y países similares.

### b) Integración y desintegración en la cadena productiva y re-síntesis

Hasta acá hemos venido hablando de la división del trabajo en términos verticales, esto es de la fragmentación de tareas en el sentido de la cadena productiva, desde las materias primas o insumos hasta su comercialización. Cuando a través de un proceso de “explicitación” se separa una tarea de otras decimos que se ha profundizado la división del trabajo o que se ha producido una desintegración vertical. Si eso se ha dado en un proceso de división social del trabajo (entre distintas empresas) entonces nos referimos a tercerización. Visto desde la perspectiva de la empresa contratante, estaríamos en presencia de subcontratación especializada (Scott 1988; Holmes 1986). También es posible pensar en un proceso contrario, por ejemplo: una bodega que anteriormente mandaba a hacer

---

<sup>5</sup> Young coloca la discusión sobre la división del trabajo en el marco más amplio de los rendimientos crecientes y analiza su importancia a través de su impacto en la utilización de maquinaria. Para Young, la externalización de ciertas funciones permite la utilización de activos específicos (como maquinarias y equipos) ya que esos activos se orientan a un mercado mucho más amplio donde operan varias firmas. Stigler destaca que cualquier firma desarrolla un conjunto de funciones y que cada función tiene diferentes curvas de costos por unidad de producto: esas diferencias en las curvas de costos (y las interrelaciones entre ellas) son las que explican las tendencias a la integración o desintegración del trabajo.

el diseño de las etiquetas de sus vinos a un profesional externo, ahora ha contratado a su propio diseñador; en este caso hablamos de integración vertical.

También es posible hablar de desintegración horizontal en la división del trabajo. Esto tiene que ver con la aparición de nuevas empresas que producen bienes similares (Scott 1988). En este caso, habría un paralelismo con lo que Holmes llama *capacity subcontracting*, que es la contratación por parte de una empresa no ya de un insumo, una parte, un proceso o un servicio que no realiza sino de bienes o servicios terminados que completan su propia oferta. Un buen ejemplo sería el de un fabricante de máquinas tamañadoras de aceitunas que recibe una orden que excede su capacidad de producción y que entonces decide contratar a una firma con capacidades similares a la propia para complementar su propio volumen de producción. En los países menos industrializados es más frecuente la subcontratación por capacidad que por especialización (Borello y Morhorlang 2012; Borello 1994-a).

Si bien es cierto que la dinámica económica (y no solo del capitalismo, Sayer y Walker 1994) tiende a profundizar la división del trabajo, hay instancias en las cuales se produce un fenómeno inverso, llamado de re-síntesis en la división del trabajo. Un ejemplo posible sería el reemplazo de la secuencia de tareas enumeradas por Adam Smith para producir un alfiler, por una máquina que realizara todas esas mismas operaciones. Un ejemplo de re-síntesis interesante tuvo lugar en el proceso de producción de diarios y revistas en los que el cambio tecnológico volvió a integrar, a través de la PC, en los periodistas, diversas tareas que se habían ido creando a través del tiempo, como la de los mecanógrafos, la de los tipógrafos, la de los correctores y la de los periodistas (véase, un estudio de caso argentino en Azpiazu y otros 1987).

### **c) Encadenamientos hacia delante y hacia atrás**

Entre los puntos extremos de una cadena (las materias primas o insumos y el mercado) hay diversos pasos u operaciones que se conectan entre sí a través de los encadenamientos. En el caso de una terminal automatizada, su relación con sus proveedores se dará a través de encadenamientos hacia atrás, mientras que su relación con las concesionarias será a través de encadenamientos hacia delante. En términos históricos, Hirschman señala que la mayoría de los países de América latina fue desarrollando su trama industrial a través de impulsos transmitidos por los encadenamientos hacia atrás que empezaron en los productos finales (Urrutia 2008). Cosa que puede verificarse claramente en el desarrollo histórico de la producción de celulosa y papel y en la producción siderúrgica (Chudnovsky 1996; Borello y otros 2008; Borello 1997). De este modo, la historia económica muestra que el inicio de ciertas actividades no responde, necesariamente, a la existencia de condiciones favorables previas sino que esas actividades son capaces de crear sus propias fuentes de insumos y materias primas (Storper y Walker 1989), como lo muestran, por ejemplo, los casos de Alpargatas y Siam Di Tella, en la Argentina (Cochran y Reina 1962; Gutiérrez y Korol 1988), de Matarazzo, en Brasil (Gwynne 1986, 154-155) o de la fabricación de bienes de capital en Mendoza (Borello 1994-a).

### **d) La teoría de los costos de transacción, la división del trabajo y la aparición de nuevas firmas**

Para una línea de autores empezando por Coase (1937), pero explorado de forma mucho más extensa por Williamson (1985), la división del trabajo está gobernada por los costos de transacción. Coase sostiene que la empresa existe porque a su interior es posible producir un bien o servicio a un costo menor que adquiriéndolo en el mercado.

Por el contrario, una firma tenderá a externalizar ciertas actividades cuando le resulte más costoso hacerlo bajo su propio techo y con sus propios recursos. La teoría de los costos de transacción permite explicar por qué en diversas actividades económicas hay proveedores especializados de ciertos bienes o servicios. Y esto puede verse tanto en actividades industriales, como la metalmecánica o la de las confecciones (por ej. el mecanizado de piezas o el corte de telas), como también en los servicios. Algunos de los problemas con la teoría de los costos de transacción es que supone que el mercado puede, automáticamente, responder a una demanda y olvida que en países menos industrializados las empresas, frecuentemente, “desarrollan” proveedores o deben internalizar ciertas actividades económicamente no rentables.

**e) Los tipos de firmas que constituyen una cadena**

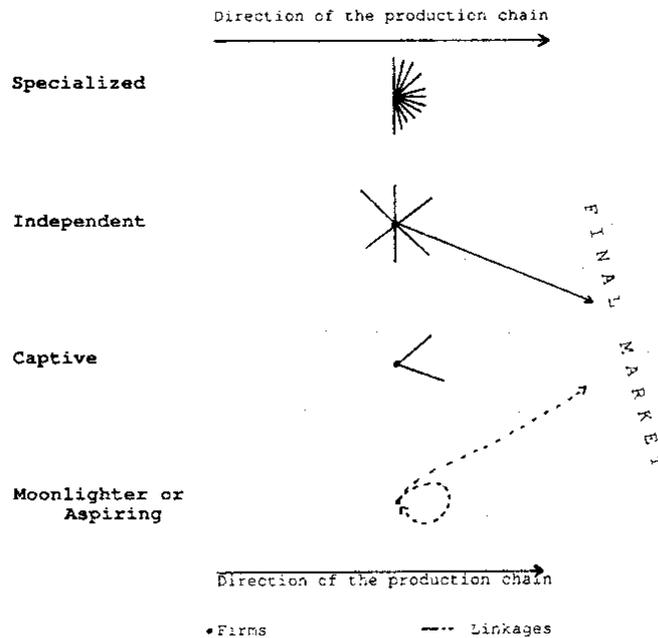
Aludimos brevemente más arriba a las industrias motrices como centro y elemento articulador de los polos de crecimiento. En la bibliografía más reciente se ha hablado de núcleo articulador o de firmas núcleo o, en el caso de la cadena automotriz, de firmas terminales. Pero esto no agota el léxico posible para describir una cadena productiva ya que tenemos, también, a los proveedores de una firma núcleo, quienes, a su vez, pueden ser de distinto tipo. Puede haber simples proveedores que venden a distintas firmas en transacciones básicamente de mercado pero esto no es lo más habitual ya que suele haber relaciones más complejas que un simple intercambio en el mercado (sin recurrencia, sin conocimiento previo, sin relaciones y compromisos personales y empresarios que vayan más allá del precio o las prestaciones).

Por ejemplo, existen las relaciones de subcontratación. Como vimos, Holmes (1986) habla de subcontratistas de capacidad y de subcontratistas especializados pero, la clasificación de ese tipo de empresas puede seguir otros criterios que no sean el modo en el que se distribuye el trabajo entre las firmas. La clasificación de los subcontratistas puede, también, hacerse en función del grado de libertad que tienen respecto a la empresa contratante. Por ejemplo, en el sistema productivo metalmecánico puede haber subcontratistas cautivos (que dependen casi exclusivamente de lo que facturan a un cliente principal) o subcontratistas independientes, quienes no dependen casi exclusivamente de un cliente y que inclusive pueden tener una inserción compleja en el mercado combinando tareas como subcontratista y tareas de producción de piezas o partes para vender directamente al mercado. En muchos países, además, puede haber pequeños emprendimientos frecuentemente no registrados de trabajadores especializados que, trabajando de noche o los fines de semana, pueden constituirse en subcontratistas en el futuro (*moonlighters*) (Borello 1994-a).

**GRÁFICO I.1**

**SUBCONTRATISTAS ESPECIALIZADOS, INDEPENDIENTES, CAUTIVOS Y ASPIRANTES**

*Figure 6.4. Specialized, Independent, Captive, and Moonlighter Subcontractors*



Fuente: Borello 1994-a.

Evidentemente las relaciones entre empresas en un sistema productivo no se agotan en la subcontratación y es frecuente otro tipo de relaciones entre firmas como son los emprendimientos conjuntos (*joint ventures*) y diversos tipos de acuerdos. Estamos aludiendo no ya, solamente, a la morfología de las cadenas productivas sino al contenido de las vinculaciones y nexos.

### 3. Contenido de las vinculaciones y nexos

El avance de la investigación en la temática de los sistemas productivos y el territorio va a estar jalonada por una serie de ideas alrededor de las cuales pueden organizarse las diversas contribuciones.

#### a) La cadena como una serie de relaciones inter-sectoriales

Como vimos, es a partir de la tabla de insumo-producto que será posible pensar el crecimiento regional como focalizado en el conjunto de encadenamientos que se va generando a partir de ciertas actividades clave y esto dará lugar a las ideas de polo de crecimiento y luego de centro de crecimiento y polo de desarrollo. Si bien este enfoque, como veremos en el examen de la bibliografía argentina, no ha sido abandonado, al estar centrado en la compra-venta de bienes y servicios (más allá de la enorme importancia de conocer los pesos relativos de las distintas actividades, sus nexos y su dimensión geográfica) no permite hacer una serie de preguntas de particular importancia. Esto es, no hay en estos aportes un énfasis explícito respecto a dos cuestiones que serán exploradas más adelante en el tiempo por diversos autores: que en la interacción entre agentes económicos se ejerce poder y que en la interacción también hay otros intercambios, además de bienes y servicios, como la información, el conocimiento y los intercambios financieros. No viene al caso explicar detalladamente por qué estas cuestiones están relativamente ausentes en estas primeras contribuciones. Baste decir aquí que en la visión neoclásica convencional, el intercambio en el mercado es relativamente automático entre agentes similares que tienen una capacidad de maximizar sus decisiones. No hay lugar aquí para los subcontratistas cautivos, los oligopolios y la cooperación-competencia entre firmas. Pensar a los encadenamientos desde una tabla de insumo-producto tiene también el problema de asumirlos como algo estático y no preguntarse por sus orígenes o por el contenido cualitativo de las relaciones<sup>6</sup>. Esto nos lleva a los otros hitos en el desarrollo de las ideas.

#### b) La cadena como lugar de relaciones desiguales

Ya desde la década del setenta, y claramente en la década siguiente, se van a elaborar una serie de contribuciones que apuntan a señalar que en los sistemas productivos entran en contacto firmas de muy desiguales características y que hay algunas firmas que pueden ejercer su poder sobre otras. Algunos autores destacaron que un sistema productivo está constituido por firmas interdependientes (Fredriksson y Lindmark 1979; Scott, 1983 1986, entre otros). Otros autores han señalado las relaciones asimétricas entre empresas (Taylor y Thrift, 1982). Por último, diversos autores han puesto el acento en que cualquier sistema productivo hay “sistemas de gobernanza” que gobiernan las relaciones y, en algunos casos, permiten que algunas firmas extraigan valor no sólo de sus propias plantas, sino también de las de otras empresas que forman parte de una cadena productiva<sup>7</sup>. Algunos de los trabajos iniciales en esta línea son los de Hopkins y Wallerstein (1986) y

<sup>6</sup> Aunque debe recordarse que Hirschman ideó el concepto de encadenamiento en el contexto del desarrollo de América Latina y en oposición al pensamiento convencional con base en la economía neoclásica. “La idea surgió a partir de una perspectiva de cuestionar la representación convencional de una economía donde los recursos naturales, los factores de producción, y el espíritu empresarial están disponibles en cantidades dadas y sólo necesitan ser eficientemente asignados a diversas actividades para obtener los mejores resultados” (Hirschman 1987, 206). Hirschman concibió la idea de los encadenamientos como una herramienta para entender la realidad de la industrialización en América Latina en los años 1950 y 1960. También iba a servir como un concepto rector para la formulación de políticas.

<sup>7</sup> Una situación típica en países semi-industrializados como la Argentina es la de las PyMEs que venden a un número limitado de empresas terminales y compran a un número reducido de proveedores de materias primas. Por lo general, los mercados de insumos intermedios, tales como vidrio, acero, aluminio, tela o plásticos básicos son altamente concentrados y protegidos de la competencia externa. Una situación similar se observa en el caso de

Gereffi y Korzeniewicz (1990). Gereffi (1999) es el que luego va a proponer una morfología de cadenas en función de quiénes las gobiernan y así se va a hablar de cadenas manejadas por los compradores *buyer-driven* (por ej. cadenas de ropa y supermercados) y de cadenas manejadas por los fabricantes *producer-driven* (terminales automotrices, fabricantes de electrodomésticos y electrónicos, fabricantes de barcos y aviones).

Si bien muchos de estos planteos tienen en cuenta las geografías en las cuales se plasman estas cadenas productivas (Dicken 2011; Hess y Yeung 2006) el enfoque se centra en la gobernanza de las cadenas y en la estructura de relaciones. Son los dos conceptos que revisaremos a continuación, el de distritos industriales y el de clusters, los que en su propia concepción incluyen la dimensión geográfica.

### c) La cadena en el territorio: distritos industriales y clusters

La publicación del libro de Piore y Sabel, en 1984, de *The second industrial divide* (luego editado en castellano, en 1990, como *La segunda ruptura industrial*) cambió de manera diametral los ejes de la discusión respecto a un conjunto de temas, muchos de ellos muy pertinentes para nuestra discusión<sup>8</sup>. En particular, y de forma muy sintética, puede señalarse lo siguiente.

- El eje del libro de Piore y Sabel es que un conjunto de firmas pequeñas y medianas orientadas a producir un bien determinado y concentradas geográficamente pueden alcanzar niveles de eficiencia colectiva iguales o superiores que una gran empresa. Se trata de lugares geográficamente acotados en los que operan densos conjuntos de empresas altamente especializadas y en los que, por diversas razones (confianza, conocimiento previo, lazos familiares y de amistad, etc.) los costos de transacción entre ellas son bajos.
- El tamaño de estas empresas y la limitada presencia de trabajadores sindicalizados va a permitir altos niveles de flexibilidad. De este modo, a la producción en masa se le va a oponer lo que estos autores llama: “especialización flexible” (Sabel y Zeitlin 1985).
- Piore y Sabel abrevan en una serie de autores italianos (Beccattini, por ejemplo) y en la experiencia del norte de Italia en la década del setenta pero también en la historia económica de Europa.
- Pero quizás el referente más significativo de los textos de Piore y Sabel es el propio Alfred Marshall (1920) quien hace las referencias más significativas respecto a los distritos industriales. En Marshall se plantean los beneficios del distrito en términos de su capacidad para generar economías externas, también llamadas de aglomeración, que son externas a las firmas pero internas al distrito. Muy sintéticamente se trata de economías de urbanización y de localización. Las primeras tienen que ver con las infraestructuras y los servicios comunes a diversas actividades y las segundas con las ventajas externas asociadas a una o más actividades similares que comparten un mercado de trabajo, proveedores especializados e intercambios tecnológicos (Phelps y Ozawa, 2003). Las economías de localización pueden reducir los costos internos a las firmas de la mano de obra (al generarse un grupo de trabajadores capacitados e instituciones de formación), de su producción (al emerger subcontratistas especializados y de capacidad) y favorecerse de los derrames tecnológicos que pueden surgir de otras firmas e instituciones en el ámbito local.

Pero el planteo que realmente avanza y moderniza la noción de distrito es el de Ann Markusen (1996) quien propone que el distrito industrial italiano no es más que una de las posibles formas que puede tomar un distrito industrial y que este tipo de artefacto puede estar poblado por otras firmas,

---

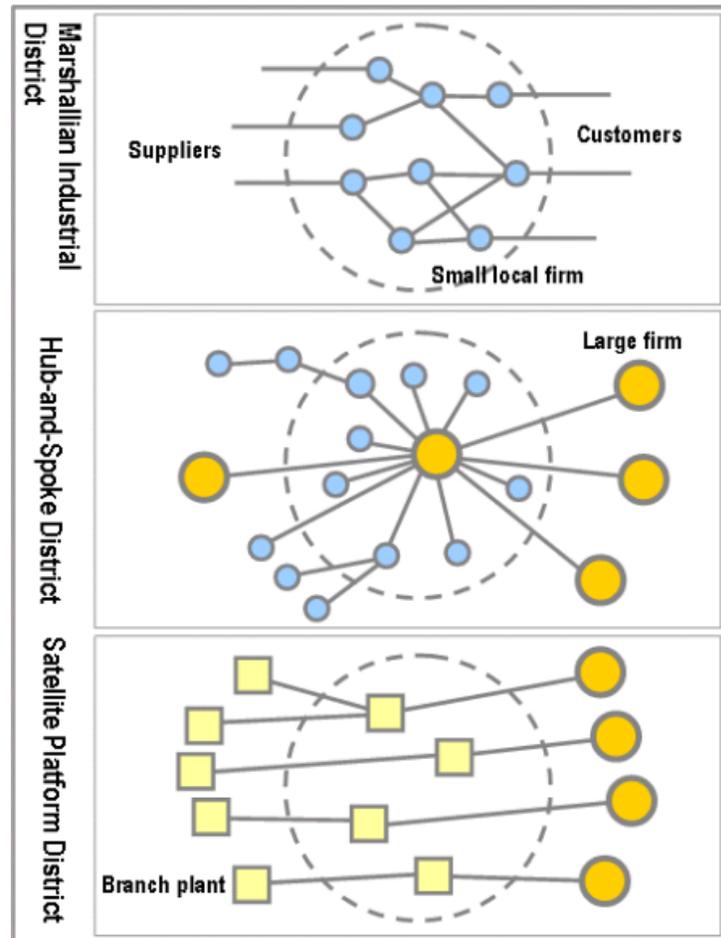
equipos de transporte, automóviles, bienes duraderos del hogar, y la electrónica (Jenkins 1987, 119-139). Las empresas más pequeñas son “estrujadas” de uno o ambos extremos.

<sup>8</sup> Nótese, por ejemplo, que el libro registra más de 10.000 citas en el google académico.

además de las PyMEs. Markusen habla del distrito industrial Marshalliano, del distrito radial (*hub-and-spoke*) y del distrito de plataforma satélite. Como vemos en el gráfico abajo, si bien en el primer caso la mayoría de las firmas (que son PyMEs) tienden a producir localmente (y no se organizan verticalmente) tienen tanto sus proveedores como gran parte de sus clientes fuera del ámbito del distrito. En el caso del distrito radial, el centro (“hub”) está ocupado por una firma grande que tiene relaciones radiales con firmas de diversos tamaños pero no todas ubicadas en el distrito y tiende a venderle a otras grandes firmas fuera del distrito. En el tercer caso, si bien se trata también de grandes firmas, no se trata de un gran emprendimiento que tiene relaciones radiales sino de diversas firmas que son filiales de firmas extranjeras y articulan, cada una, una cadena productiva global.

**GRÁFICO I.2**

**LOS DISTINTOS DISTRITOS INDUSTRIALES SEGÚN ANN MARKUSEN**



Fuente: Markusen 1996.

Los escritos de Marshall son también la base para el planteo de Michael Porter (1998) en sus conocidos textos sobre “clusters” o agrupamientos. Tal como lo reconoce el propio Porter (2000): “Los antecedentes intelectuales de los clusters se remontan al menos a Marshall (1890/1920), que incluyó un capítulo fascinante sobre las externalidades [positivas] de las localizaciones industriales especializadas en su Principios de Economía....”

Tanto la idea de cluster como la de distrito industrial cruza al sistema productivo con su expresión geográfica y añade el contexto institucional. En estos enfoques, en especial en la idea de cluster, las instituciones (y sus características) son tan importantes como las propias empresas para entender la dinámica local y la del sistema productivo (Porter 1998; Markusen 1994).

#### **d) La cadena como lugar de interacción y creación de conocimiento**

Los enfoques que enfatizan la interacción y el desarrollo de conocimiento y competencias son diversos. Se trata de una larga y nutrida sucesión de esfuerzos, que va desde los economistas clásicos (pero incluyendo también a Schumpeter y Polanyi), hasta nuestros días pasando por las investigaciones pioneras de Christopher Freeman, Richard Nelson, Bengt-Åke Lundvall y Giovanni Dosi, entre otros, a partir de la década de 1980. Se trata de entender cómo se crea nuevo conocimiento a nivel individual, organizacional y en sistemas regionales o nacionales (Nooteboom, 1999; Nelson y Winter, 1982; Nonaka y Takeuchi, 1995; Ernst y Lundvall, 1997).

En esta línea de trabajo se perfila un conjunto de ideas que subraya la importancia de la interacción y la creación de competencias y conocimientos como eje central para entender el crecimiento y el desarrollo económico (Lundvall 2009). Esa línea de trabajo, que va a incluir los sistemas nacionales y sectoriales de innovación, también va a tener un importante desarrollo en términos de los sistemas locales y regionales (Lundvall y Maskell 2000). Por ejemplo, se va a sugerir que la aglomeración geográfica de la actividad económica responde no sólo a la búsqueda de apropiarse de economías externas, sino, también a la búsqueda de nuevo conocimiento (Maskell y Malmberg 1999).

De manera muy esquemática podemos señalar que al menos desde la posguerra se van a poner en marcha una serie de políticas que, asentadas en las ideas respecto a cómo funcionan los sistemas productivos, van a servir de inspiración para un conjunto de políticas que genéricamente podríamos llamar regionales. Si bien en un primer momento el énfasis está puesto en los polos de crecimiento y, luego de la mitad de la década de 1970, en los distritos y clusters, muchas de las ideas iniciales no morirán y serán recreadas en diversas combinaciones que, en algunos casos, espantarían a los teóricos.

### **4. Políticas económicas vinculadas a las ideas de cadenas y artefactos similares**

La traducción de las ideas de polos de crecimiento, encadenamientos y de industrias motrices desde el espacio económico al geográfico derivó, en la posguerra, en todo el conjunto de grandes esquemas de planificación regional que, arrancando con el TVA (el Tennessee Valley Authority, en EE.UU.) se fueron sucediendo en diversos países europeos (Italia, Francia, España) y en América latina (la Guyana venezolana, el nordeste brasileño, Arica, Tierra del Fuego) (Friedmann 1966; Borello 1984).

La posguerra y las décadas de 1960 y 1970 serán momentos en los cuales gran parte de la política económica territorial girará alrededor de las ideas de los polos de crecimiento y de la gran empresa, esto es, alrededor de la generación de sistemas productivos que pivotean alrededor de una gran empresa o un conjunto de grandes firmas. De la década de 1980 en adelante, tanto el pensamiento como las políticas irán virando hacia los distritos industriales y los sistemas productivos poblados de pequeñas empresas (Gutman y Gorenstein 2003). Si antes el énfasis estaba puesto en la planificación desde arriba, el acento ahora está puesto en el impulso desde abajo. Alrededor de las ideas de distrito industrial y cluster aparecerán cientos (miles?) de esquemas de política, desde la Mongolia Interior (el lejano oeste chino) hasta Tierra del Fuego. Si el mundo se había llenado de polos de crecimiento en las décadas que van de la posguerra a la mitad de la década del setenta, el mundo se llenará de esquemas de impulso a los distritos y clusters en las décadas siguientes, y ni América latina ni la Argentina serán ajenas a esa tendencia.

## C. Cadenas productivas y territorio en la Argentina

En esta sección del trabajo haremos un análisis de los estudios realizados en la Argentina, con algunas menciones a investigaciones conexas en América latina. En la primera parte, haremos una brevísima reseña de los principales desarrollos antes de 1990, teniendo en cuenta no sólo los escritos producidos en el ámbito universitario y académico sino, también, en órganos de estudio y planificación estatales e internacionales. En la segunda parte, presentaremos una selección de trabajos sobre la temática general de sistemas productivos y territorio en la Argentina. Para facilitar el análisis hemos clasificado a esos textos en cuatro grupos que siguen la clasificación que ya esbozamos en las secciones anteriores: los enfoques derivados de la tabla de insumo-producto; los enfoques derivados de entender la gobernanza en el sistema productivo; los enfoques que parten de las ideas de distrito industrial y cluster; y los enfoques que enfatizan la interacción y el desarrollo de conocimiento y competencias.

### 1. Algunos antecedentes

Más allá de las interesantes observaciones de autores como Biallet Massé en su clásico Informe sobre el Estado de la clase obrera (1904), el primer panorama sistemático de las diferencias en la actividad económica de distintas zonas del país es el que nos presenta es el que es considerado el primer economista profesional de la Argentina: Alejandro Bunge. Bunge, en su texto *La nueva Argentina* (1940), nos habla del “país abanico” un país con una enorme desigualdad geográfica en la distribución de sus actividad económica. Por supuesto pueden mencionarse diversas investigaciones puntuales de enorme valor sobre diversos temas que hacen a la geo-economía de la Argentina realizadas, inclusive, antes de esa fecha y, obviamente, durante el primer peronismo y asociadas a los diversos planes quinquenales<sup>9</sup>.

Pero los primeros estudios sistemáticos y abarcativos de la actividad económica y su localización en el territorio recién pueden encontrarse en la década de 1960 y 1970. Un conjunto significativo de estudios los realizaron antes de planificación como el CONADE (Consejo Nacional de Desarrollo) y el CFI (Consejo Federal de Inversiones). Entre ellos puede mencionarse Bases para el desarrollo regional argentino (CFI 1963) o el Relevamiento de la estructura regional de la economía argentina (CFI y Centro de Investigaciones Económicas del Instituto Torcuato Di Tella 1965). En esos estudios se utilizaron las primeras desagregaciones regionales de las tablas de insumo-producto elaboradas en la década del cincuenta.

Como sucedió con el caso de otros campos disciplinares, la maduración (en la década del sesenta) de los procesos de consolidación de la enseñanza e investigación en la universidad y el desarrollo de estructuras de planificación<sup>10</sup> e investigación de las problemáticas económicas desde una perspectiva regional va a tener una primera interrupción en 1966 y un claro freno la década siguiente. Gran parte de los autores que trabajan las temáticas que nos interesan (muchos de ellos participarán activamente en los órganos de planificación regional que se pusieron en marcha en ese momento) se irán al exilio en México, Venezuela y otros países. La producción científica en estas temáticas sólo va a empezar a tener una recuperación a mediados de la década de 1980, pero sigue siendo un área de investigación de relativa vacancia en la Argentina (Manzanal y Clichevsky 1988; Borello 1992).

En la Argentina, el estudio científico desde una perspectiva crítica de las cadenas productivas puede decirse que arranca con dos textos de fines de la década de 1970 pero publicados en la década siguiente (Coraggio 1987; Rofman 1984). Estos autores junto con otros, por ejemplo, Edgardo Lifschitz o Graciela Gutman, van a plantear una serie de ideas iniciales en otros países.

<sup>9</sup> Por ejemplo, los estudios de Bailey Willis sobre el norte de la Patagonia y la construcción del ferrocarril, en las primeras décadas del siglo pasado (Willis y Moreno-Lacalle 1914).

<sup>10</sup> Puede mencionarse la creación de CONADE, Consejo Nacional de Desarrollo, en 1961, y del CFI, Consejo Federal de Inversiones, en 1959.

## 2. Enfoques predominantes

Si bien vamos a clasificar a las principales contribuciones en cuatro grandes grupos, cada uno de ellos con características específicas y distintivas, hay muchas publicaciones que cabalgan entre dos o más enfoques o que combinan enfoques distintos. Como veremos, y esto es algo que no ha sido valorado suficientemente ni siquiera por los propios investigadores argentinos o latinoamericanos, el aporte argentino y latinoamericano a estas temáticas fue pionero en muchos sentidos. Por ejemplo: tempranamente enfatizó que muchas de las cadenas productivas de nuestros países eran globales y estaban comandadas por capitales transnacionales (Rama y Vigorito 1978); señaló que esas cadenas podían articular formas capitalistas y no capitalistas de producción (Coraggio 1987; Santos 1975) oponiéndose de este modo a una visión dualista de las actividades económicas (formal-informal o moderno-tradicional, De Oliveira 1981); y subrayó la relevancia de las cadenas agroindustriales y extractivas en nuestros países y sus limitantes para generar significativos encadenamientos hacia atrás y hacia adelante. Aunque en los últimos quince años se ha vuelto a poner en discusión la capacidad de las cadenas primarias para desatar procesos significativos de transformación y desarrollo en nuestros países. Algunos autores también han reconsiderado el rol de las firmas transnacionales en nuestros países y su potencial para generar efectos positivos de derrame sobre el resto del aparato productivo.

### a) Los enfoques derivados de la tabla de insumo-producto

En este conjunto incluimos las diversas contribuciones pioneras de construcción de tablas de insumo-producto provinciales y un conjunto heterogéneo de otros trabajos.

Como se mencionó más arriba, hay una línea de investigaciones que arranca con los primeros cálculos de la matriz de insumo-producto y su proyección regional, ya a comienzos de la década de 1960. Esa línea de trabajo, que empieza a profundizarse a fines de la década de 1960 se va a ver interrumpida con el golpe de 1976. Algunos de los que van a hacer una contribución significativa a esta perspectiva de trabajo y a la siguiente van a ir al exilio. Algunos de ellos, como Edgardo Lifschitz, van a trabajar en México en el Instituto Latinoamericano de Estudios Transnacionales junto a otros exilados latinoamericanos (en este caso del Uruguay) (Vigorito 1977; Rama y Vigorito 1979; Lifschitz 1978; Lifschitz y May 1978).

Es interesante que en estos trabajos, publicados en la década del setenta, se adelanten temas que van luego a ser popularizados, varios años más tarde, en la idea de cadenas globales de valor (*global commodity chains*), en la bibliografía anglosajona; bibliografía que comentamos más arriba en este texto.

La mayoría de los aportes en este enfoque retienen ideas centrales ya planteadas por Perroux y otros autores pioneros como son el énfasis en las relaciones de compra-venta y la identificación de actividades articuladoras o sectores clave, como puede apreciarse en la viñeta que sigue.

#### RECUADRO I.1

El enfoque de la tabla de insumo-producto desde una perspectiva geográfica

“...la fuente de información sobre los bloques productivos se ha utilizado ‘Matrices sectoriales elaboradas en base al cuadro de Insumo-Producto de los sectores productores de bienes de Argentina 1984’...”

La información básica se organiza matricialmente, vinculando cada una de las ramas productivas que integran los diferentes bloques productivos con cada una de las provincias” (Basualdo y Lozano 1994).

“La DNPER [Dirección Nacional de Programación Económica Regional] .... mediante la elaboración de metodologías basadas en eslabonamientos productivos....

Bloques sectoriales: .... se obtienen a partir de una MIP [matriz de insumo-producto] a nivel nacional y están conformados por conjuntos de cadenas que se relacionan en su interior a instancia de ‘sectores clave’ en base a sus relaciones específicas principales. .... Este enfoque permite, también, identificar clusters regionales utilizando una metodología que a partir de los bloques nacionales determina las actividades ....

que constituyen los ‘principales organizadores’ en los espacios geográficos que se desea analizar. Luego se construyen las cadenas asociadas específicamente a las actividades mencionadas.

- Complejos sectoriales: conjuntos de cadenas de actividades correspondientes a un bloque en determinados espacios geográficos.
- Cadenas: actividades eslabonadas por relaciones de insumo-producto que pueden estar construidas a nivel nacional o estar recortadas por un espacio geográfico determinado”. (Lifschitz-DNPER 2006, p. 1)

Edgardo Lifschitz que, como vimos, trabajó en el ILET en México en la segunda mitad de la década del sesenta, va a seguir trabajando en esta temática casi hasta nuestros días (Lifschitz 1986 2004) y va a inspirar una serie de otros estudios (Basualdo y Lozano 1994; DNPER 2006; Lifschitz y otros 2007).

Lifschitz (1986) propone agrupar a las diversas ramas que contienen a los distintos sectores en bloques productivos, que son conjuntos de ramas fuertemente interrelacionadas, por ejemplo, metalmecánica-construcción o forestal implantado-papel maderero. A su vez, se desagregan los bloques y las ramas a la escala provincial. Sabbioni (2002) es un autor que toma uno de esos bloques, el de las actividades frutihortícolas, y con el apoyo de la matriz de insumo-producto de 1997, hace un análisis de las principales relaciones de ese bloque de actividades con el resto de las actividades económicas y examina su impacto en el empleo y las exportaciones.

Tanto Leontief como los seguidores de Perroux van a tener en cuenta de manera significativa cuáles son las implicancias de estas ideas para la planificación estatal y para la puesta en marcha de diversas políticas de impulso a la actividad industrial y de crecimiento de ciertas regiones rezagadas en diversos países.

Así, la idea de polos de crecimiento y la noción de que la localización de nuevas actividades industriales en diversos lugares del interior generaría nuevos encadenamientos y a través de ellos nuevas actividades aguas arriba (encadenamientos hacia atrás) y aguas abajo (encadenamientos hacia delante) llevó a la puesta en funcionamiento de una serie de políticas de promoción de las actividades industriales a través de diversos mecanismos sectoriales y regionales.

Si bien estas políticas ya existían, en la Argentina, desde al menos finales de la década del cincuenta (por ejemplo, la llamada ley del paralelo), la envergadura que adquirieron estas medidas en la década del ochenta llevó a la realización de un enorme número de estudios sobre ellas, especialmente durante esa década<sup>11</sup>. Así, mientras que entre 1960 y 1979 se hicieron diez estudios sobre la promoción industrial, entre 1980 y 1989 se completaron 32 investigaciones (Borello 1989, p. 12). Gran parte de estos estudios se centraron en examinar los costos fiscales de estas políticas y, en menor medida, sus resultados.

Pocas de estas investigaciones intentaron dilucidar si efectivamente se habían generado encadenamientos locales alrededor de estas actividades industriales promovidas, con la excepción de Azpiazu (1988), Beccaria (1983), Boneo (1985) y Borello (1989). Por diversas razones, entre ellas, paradójicamente, ciertas disposiciones de las políticas mismas, los encadenamientos locales fueron muy limitados. Es más, al menos en el caso de ciertas actividades y empresas—y el caso de la acería Acindar fue particularmente notorio—las políticas de promoción industrial sirvieron para desarticular espacialmente algunas cadenas productivas (Azpiazu 1988). Los puestos de trabajo indirectos creados por la localización de estas actividades (que en muchos casos los gobiernos provinciales tendieron a estimar en un relación de una a dos o tres) fueron en general modestos. En el caso de La Rioja estimamos que se ubicaron entre uno y dos puestos indirectos por cada seis puestos directos (Borello 1989, p. 51). Algunos de estos estudios, que examinaron los efectos de estas políticas de promoción en términos de las cadenas mismas subrayaron que en el caso de la industria textil de fibras artificiales

<sup>11</sup> Así, mientras que entre 1960 y 1979 se hicieron diez estudios sobre la promoción industrial, entre 1980 y 1989 se completaron 32 (Borello 1989, p. 12).

(Beccaria 1983) y en el de la electrónica (Azpiazu y otros 1988), su traslado masivo a Chubut y a Tierra del Fuego, respectivamente, tuvieron efectos perniciosos en términos de la competitividad de esas cadenas sin generar demasiados encadenamientos locales en esas provincias (Ciccolella 1988).

El esquema de análisis que cruza la tabla de insumo-producto nacional con el territorio es inmensamente útil para poder elaborar diversos tipos de análisis y para la planificación en general. Por ejemplo: permite visualizar rápidamente dónde se localizan las actividades económicas y qué peso tienen en cada provincia; por su énfasis en el patrón de encadenamientos, permite prever cuál será el impacto potencial de la localización (o de la expansión) de una determinada actividad en el resto del sistema económico (y potencialmente podría preverse no sólo el impacto en términos del producto sino, también, en términos del empleo, de la previsión de infraestructura y de las consecuencias ambientales); por último, y sin con esto agotar la utilidad de esta herramienta, permite visualizar qué actividades pueden ser sustituidas en una determinada provincia con producción propia.

Como sucede con cualquier esquema o herramienta de diagnóstico, el enfoque es insuficiente para otros tipos de análisis, como son los que pueden encararse desde los otros enfoques que revisaremos a continuación. Además, no siempre se cuenta con este tipo de datos actualizados ya que lleva varios años armar una tabla de insumo-producto. En este momento, por ejemplo, la última tabla de este tipo disponible es la del 1996, con datos de 1994. Por otro lado, está muy claro que quizás las unidades geográficas que son frecuentemente utilizadas (las provincias) quizás agrupen un conjunto muy heterogéneo de sistemas productivos y de sistemas urbanos y rur-urbanos. El problema es que si bien se han elaborado, en otros países, matrices de insumo-producto para algunas ciudades, en el caso argentino se han hecho algunos cálculos de las matrices para algunas provincias (por ej. Chubut; Altimir 1975) pero no ha habido más que algunos ejercicios de simulación ya que, por ejemplo, se ignoran los flujos inter-regionales o inter zonas urbanas.

#### **b) Los enfoques derivados de entender la gobernanza en el sistema productivo**

Ya mencionamos los artículos sobre las desiguales relaciones de poder al interior de un conjunto productivo elaborados por José Luis Coraggio (1987) y Alejandro Rofman (1984). Ellos plantean una conceptualización relativamente original de las cadenas productivas. Esa conceptualización incorpora, además, de manera explícita y directa, las implicancias sobre la vida cotidiana de los trabajadores o sobre los procesos de reproducción de la fuerza de trabajo. Evidentemente esto estaba parcialmente planteado en las ideas de Perroux y sus seguidores cuando se consideraban los efectos indirectos de los salarios pagos por una industria motriz y podríamos remontarnos aún más atrás, a Marshall cuando tiene en cuenta, como vimos, que una de las ventajas del distrito industrial es la creación de un mercado de trabajo.

Este énfasis en ver los esquemas de gobernanza dentro de la cadena productiva ya estaba presente en algunos de los textos que partían de esquemas de análisis de las relaciones intersectoriales. Nótese, también, en la viñeta que sigue, que también están presentes las ideas de núcleo o de actividad clave y la idea de que ese núcleo tiende a reglar lo que sucede al interior de la cadena.

#### **RECUADRO I.2**

##### **LOS ENFOQUES VINCULADOS A LA GOBERNANZA DE LAS CADENAS PRODUCTIVAS**

“...un circuito productivo es un recorte analítico...nucleado alrededor de una actividad clave. La actividad clave es aquella donde están presentes los agentes capitalistas más dinámicos que están en capacidad de imponer una serie de mecanismos que les permiten captar valor generado por otros agentes del circuito. Las actividades integrantes del circuito, organizadas como cadenas de producción, son la condición necesaria para el sustento y ejercicio de la dominación” (Rofman 1999, p. 39-40).

“A diferencia de los tradicionales estudios de corte sectorial, cuya unidad analítica supone un conjunto de agentes independientes, homogéneos, indiferenciados y vinculados exclusivamente a través del sistema de precios, el enfoque de CGV [cadena global de valor] identifica un conjunto de actividades interrelacionadas a través de una estructura de gobernación (crecientemente global) donde participan una amplia gama de nuevos y aggiornados agentes económicos ....

El concepto implica el análisis de un conjunto de actividades coordinadas, desarrolladas por distintas unidades económicas y en diversos espacios físicos, pero con uno o varios nodos de coordinación (ya sea por inducción y/o control de las diversas formas de capital, físico, financiero y tecnológico). Esto se traduce en empresas que desverticalizan fases y/o actividades completas ...., en simultáneo con una ampliación ...de las actividades que sí tienden a controlar. La tendencia a desconcentrar físicamente la producción, afecta, necesariamente, la distribución territorial de la actividad económica, lo cual se traduce en una creciente redefinición de la especialización mundial de esas actividades” (Bisang y otros ).

Hay un conjunto de autores además del propio Rofman, como Bisang, Gutman, Bendini y otros que han elaborado análisis en este sentido, tratando de visualizar a partir de la morfología de las distintas cadenas y de la creación de valor en las mismas, cómo es el esquema de apropiación de valor en cada cadena. Si bien algunos autores han podido modelizar esas relaciones, se trata de un análisis que requiere un sustancial conjunto de datos de diverso tipo que sólo se pueden obtener a través de un intenso trabajo de campo en distintos momentos de la cadena productiva.

En general, los análisis de este tipo se han hecho en actividades agroindustriales y extractivas pero han un buen número de estudios de otras actividades, como los supermercados (Gutman 2002) o la maquinaria agrícola (Albornoz, Anlló y Bisang), entre otros.

**CUADRO I.1**  
**ALGUNOS EJEMPLOS DE INVESTIGACIONES REALIZADAS DESDE LA PERSPECTIVA**  
**DE LA GOBERNANZA DE LAS CADENAS**

Albornoz, Anlló y Bisang (2010)	La cadena de valor de la maquinaria agrícola argentina
Bendini y Steimbregger (2007)	Expansión de la cadena de peras y manzanas hacia nuevas áreas productivas en el norte de la Patagonia
García y otros (2011)	Relaciones asimétricas y subordinación productiva en cuatro circuitos regionales: fruticultura, tabaco, algodón y azúcar
Gutman (2002)	Supermercados y cadena láctea
Gutman y Gorenstein (2003)	Territorio y sistemas agroalimentarios. Enfoques conceptuales y dinámicas recientes en la Argentina
Gutman, Iturregui y Filadoro, (2004)	Formulación de políticas para el desarrollo de tramas productivas regionales. El caso de la lechería caprina
Rofman (1999)	Circuitos del petróleo, del carbón y del azúcar
Rofman y otros (2008)	Circuitos del tabaco, de la vid, del azúcar, del algodón y del olivo

Si bien los estudios encuadrados en este enfoque se hacen preguntas muy relevantes, puede señalarse que el eje está puesto en la cadena y en los esquemas de gobierno pero menos en la cuestión territorial que aparece como fruto de la intersección cadena-territorio. Al mismo tiempo, en general, las referencias territoriales no tienen en cuenta unidades sub-provinciales claramente delimitadas. También podemos ver en el Cuadro 1 que, con la excepción de uno de los trabajos listados (el de Gutman y Gorenstein 2003), todos los demás se refieren a una o más cadenas específicas. Hay pocos trabajos panorámicos que tomen a las cadenas productivas en su conjunto.

### c) Los enfoques derivados de las ideas de distrito industrial y cluster

Una de las contribuciones iniciales más importantes en este enfoque por su alcance y profundidad fueron algunas investigaciones realizadas en el marco de un programa coordinado desde el CFI (Gabriel Yoguel) y la CEPAL (Francisco Gatto), que se extendió varios años y en el que trabajaron un conjunto de investigadores (Yoguel y Gatto 1989; Borello 1994-b). El programa se llamó “Perspectivas de reindustrialización y sus determinaciones regionales, PRIDRE”. Hay un par de trabajos en particular de este programa que van a traer el tema de los distritos industriales a la discusión sobre sistemas productivos y territorio en la Argentina. Esas investigaciones son Rafaela: un cuasi-distrito italiano” a la Argentina” (Quintar y otros, 1993) y Distritos industriales italianos: experiencias y aportes para el desarrollo de políticas industriales locales (Quintar y Gatto 1992).

Este programa fue una verdadera bisagra entre diversos estudios orientados a examinar el impacto de la promoción industrial en los sistemas de producción locales y las investigaciones desde la perspectiva de distritos industriales y clusters que se realizaron en años posteriores.

Estos trabajos pioneros, sin embargo, eran bastante cautelosos al hablar de distrito industrial en el contexto argentino (Viñeta 3, primera cita), cosa que no fue siempre la tónica del torrente de trabajos que se llevaron adelante sobre los distritos y clusters en la Argentina y en el resto de América Latina.

#### RECUADRO I.3

##### LOS ENFOQUES VINCULADOS A LAS IDEAS DE DISTRITO INDUSTRIAL Y CLUSTER

“Pero Rafaela es algo más que un agrupamiento de firmas industriales.

Su funcionamiento económico y social, que incluye ciertos elementos específicos que generan una atmósfera industrial especial, guarda cierta similitud con algunos rasgos básicos de los Distritos.

Así, por ejemplo, el cuasi-distrito de Rafaela se ha conformado sobre la base de un tejido social y sistema de valores que tiene muchos elementos comunes con los distritos italianos. De la misma manera, en Rafaela están presentes otros atributos constitutivos de los distritos: ... se ha conformado una positiva y activa atmósfera industrial; se ha logrado un desarrollo parcial de ventajas sistémicas endógenas; y se ha articulado de manera poco conflictiva el factor trabajo y el capital. Sin embargo, otros rasgos básicos de Rafaela no coinciden con las características descriptivas de un distrito italiano. Por ejemplo, la masa crítica del tejido industrial es muy pequeña, lo que incide sobre los niveles de especialización, de fragmentación del proceso productivo y de división del trabajo. Las relaciones ...productivas se mantienen bajo modalidades .... idiosincráticas argentinas, limitando el desarrollo de relaciones de cuasi-mercado” (Quintar y otros, 1993, p. 55).

“La demostración estadística sobre los efectos benéficos de las economías de aglomeración en los manchones territoriales-sectoriales de PyMIs .....muestra que el desempeño ocupacional de las PyMIs .... fue regularmente mejor entre las empresas localizadas en el manchón que en aquellas localizadas fuera de él.... Conceptualmente, estos territorios así identificados conforman lo que en la literatura económica se ha denominado clusters o, a partir de la exitosa experiencia de las PyMIs italianas, distritos industriales. Haciendo propios estos conceptos, nos referiremos aquí al mismo fenómeno llamándolo indistintamente “manchones territoriales sectoriales de PyMIs”, “distritos industriales” o “clusters”. Estas formas territoriales de organización de las PyMIs pueden ser ....definidas como una aglomeración territorial de pequeñas y medianas empresas .... independientes, pero vertical y horizontalmente articuladas entre sí y con otras de mayor tamaño, todas especializadas en un mismo sector (o cadena productiva) y que gozan de economías externas a las empresas que provienen del fuerte arraigo en la comunidad local. Es importante destacar que hasta hace muy poco tiempo esta forma de organización industrial era sólo estudiada en algunos ámbitos académicos italianos; sin embargo, en la actualidad gran parte de la nueva literatura económica sobre crecimiento, geografía económica y comercio internacional la señala como una forma de organización territorial-industrial capaz de enfrentar con éxito las mayores presiones competitivas de la globalización”. (Observatorio PyMIs-Donato 2002, p. 13-14)

En los últimos quince años se han llevado a cabo una serie de estudios en América latina por investigadores extranjeros y del propio continente. Es posible identificar al menos cuatro esfuerzos principales que implican cada uno un número de estudios de caso en América latina. Nos referimos a los trabajos coordinados por Lastres y Cassiolatto en RedeSist (Brasil), el estudio financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo y coordinado por Pietrobelli y Rabelotti (2004), el conjunto de los estudios financiados por la CEPAL y la GTZ y dirigidos por Francisco Albuquerque (2004), y una serie de estudios financiados por una gran variedad de agencias y coordinado por investigadores alemanes Meyer-Stamer (véase, por ejemplo, Altenburg y Meyer-Stamer 1999).

Sólo uno de estos cuatro grandes esfuerzos de investigación fue coordinada por investigadores de América Latina (el de RedeSist) y todas las iniciativas tuvieron financiamiento de organismos multilaterales y algunas de instituciones de fomento de los países desarrollados. Esto revela un interés sustancial de estas agencias en estas ideas y sus aplicaciones de política y, al mismo tiempo, la dependencia de la región en el conocimiento producido por los investigadores del Norte, aunque la mayor parte de los estudios de casos individuales se han llevado a cabo por investigadores latinoamericanos basados en instituciones académicas de la región.

El alcance de estos cuatro esfuerzos principales de investigación es muy variado. De la iniciativa RedeSist han participado más de 100 estudios de casos en todas las regiones de Brasil. Por sus características y su alcance es quizás el conjunto de investigaciones más importante que existe desde esta perspectiva, que, por otra parte, implicó un desarrollo metodológico original que gira alrededor de la idea de los llamados “arranjos” productivos: un concepto más flexible y aplicable al caso brasileño de la idea general de distrito y cluster.

En la investigación CEPAL-GTZ se realizaron 30 estudios de casos en siete países de la región. El proyecto del BID incluye doce nuevos estudios de caso en cuatro países y una re-lectura de una serie de estudios existentes. Meyer-Stamer y sus colegas basaron sus generalizaciones sobre los clusters en la región a partir de diversos estudios de casos y experiencias políticas. Todos estos esfuerzos (con la excepción de RedeSist y, en cierta medida, Meyer-Stamer y Albuquerque) han estado orientados a la producción de recomendaciones de políticas. Por lo tanto, la mayoría de estos esfuerzos no se orientan a problematizar la idea de los clusters o a generar una visión sistemática de los sistemas locales de producción en América latina.

En el caso argentino, se han llevado a cabo algunas reflexiones interesantes vinculadas a la puesta en funcionamiento de políticas de clusters y artefactos similares (Kulfas 2010, Nacleiro 2010). En estos dos casos, los documentos producidos reconocen la especificidad de los sistemas productivos argentinos y la necesidad de partir de esa especificidad para poner en marcha iniciativas de este tipo. En ese sentido, las reflexiones que existen respecto al caso argentino son menos exitistas que las que encontramos para otros países y políticas.

En la idea de cluster (pero también en la de distrito) pueden identificarse tres grandes problemas: su eurocentrismo, su propagandismo (“boosterism”) y su “clusterismo” (Borello, Yoguel y Erbes 2006). Esto es, se trata de nociones desarrolladas a partir de la experiencia de ciertas zonas muy específicas de Europa; se tiende a contar las experiencias exitosas y no las otras; y se tiende a encontrar clusters, aunque no exista nada remotamente parecido.

Más allá de estas críticas, sin embargo, lo cierto es que las investigaciones en esta línea han ampliado sustancialmente el conocimiento que teníamos sobre los sistemas productivos locales en la Argentina y en América latina, más allá de que, en parte como efecto del eurocentrismo de estas ideas, gran parte de las investigaciones realizadas han evitado los principales sistemas productivos de América latina, que están ubicados en las grandes ciudades.

#### **d) Los enfoques que enfatizan la interacción y el desarrollo de conocimiento y competencias**

Este es el enfoque más reciente y parte de la idea que la creación de conocimiento surge, básicamente, de la interacción y que un sistema productivo es, ante todo, un lugar de interacción a distintas escalas: en los equipos de trabajo dentro de una firma, entre firmas, entre firmas e

instituciones. La creación de ese conocimiento se plasma en las formas de hacer las cosas (“rutinas”), en los procedimientos y en las estrategias. Esto les permite a las firmas desarrollar competencias (también llamadas capacidades de absorción) y esas competencias se expresan de distintas formas: las actividades de investigación y desarrollo (incluyendo las de innovación y sus resultados), las inversiones en capacitación, las formas de organizar el trabajo, los sistemas de calidad y el patrón de interacciones con otras firmas y con instituciones, entre otras.

Esta es una línea de trabajo que ha sido impulsada, sobre todo, por Gabriel Yoguel y diversos investigadores en varias instituciones ubicadas en distintos lugares del país en el marco de un conjunto de proyectos que han abarcado diversos sistemas productivos: vitivinícola, frutícola, petróleo, automotriz, siderurgia, software, naval, confecciones, maquinaria agrícola y metalmecánica<sup>12</sup>. El énfasis en el desarrollo de competencias y en la interacción ha llevado a este equipo a estudiar ciertos elementos de la morfología de los sistemas productivos que han sido poco examinados en los otros enfoques como son ciertos servicios a la producción (como el diseño) y ciertos vectores transversales de particular importancia en la transformación de los sistemas productivos como son las TIC (tecnologías de información y comunicación) (véase, por ejemplo: Albornoz, Milesi y Yoguel 2004; Delfini y otros 2007; Yoguel 2009).

#### RECUADRO I.4

##### ENFOQUES QUE ENFATIZAN LA INTERACCIÓN Y LA CREACIÓN DE CONOCIMIENTO

“La noción de trama se define como espacio económico de creación de competencias e intercambio de bienes y/o servicios que incluye una o varias empresa(s) núcleo(s), sus proveedores y clientes, o bien un conjunto de empresas asociadas. En este contexto, el desarrollo de competencias técnicas al interior de las empresas y los canales generados por ellas para intercambiar diversos activos tangibles e intangibles adquieren una importancia especial, pues ellos afectan la capacidad innovadora, el desarrollo de competencias en la red y la demanda de trabajo. Estos canales no sólo comunican a las compañías de la red con la (s) empresa(s) núcleo o entre ellas, sino también con otras empresas y organizaciones con las que interactúan para mejorar sus competencias endógenas. En el grado de virtuosismo de la trama y, por lo tanto, en la cantidad y calidad de empleo demandado, juegan un rol clave una serie de elementos: la organización del trabajo, el desarrollo de la capacidad innovadora, el grado de aseguramiento de la calidad, la importancia que adquieren los procesos de capacitación y la circulación de información, el conocimiento y otros activos intangibles adquiridos a partir de vínculos formales e informales entre los miembros de esa trama (Yoguel et al, 2003, Bisang et al, 2004). Vista de este modo, la trama se constituye en una perspectiva analítica sistémica que puede ayudar a entender los factores determinantes de la demanda de trabajo en términos de cantidad y calidad, y a diseñar acciones de política que refuercen la articulación entre innovación y empleo” (Delfini y otros 2007, p. 10).

Algunos de los problemas de esta línea de trabajo es su fuerte dependencia en el trabajo de campo y en la recolección de información primaria ya que el grueso de las preguntas que se hacen estos investigadores no pueden ser respondidas con las estadísticas existentes. Si bien muchos de estos estudios han tenido en cuenta la dimensión geográfica (Rearte y otros 2009; Borello, Morhorlang y Silva 2011), no es una dimensión que haya sido privilegiada de manera sistemática.

Del mismo modo que observamos en el enfoque anterior, tampoco en este caso ha habido una cobertura sistemática de un conjunto abarcativo de cadenas productivas más allá de que se trata de uno de los esfuerzos más amplios de cubrir un amplio espectro de actividades que han incluido tanto aquellas agroindustriales como extractivas como así también industriales y de los servicios. Muchas

<sup>12</sup> En los últimos diez años este equipo ha coordinado e impulsado cerca de 90 estudios diferentes.

de estas actividades tienen una clara localización geográfica. Estos esfuerzos han incluido, también, y esto es novedoso, servicios a la producción, como el diseño.

## **D. Balance y perspectivas**

De algún modo, tanto en la revisión de la bibliografía general como en la específica de la Argentina es posible ver un avance en términos del refinamiento del análisis y del conocimiento de las cadenas productivas. Sin las ideas iniciales de Adam Smith y de Marshall no se podría haber pensado en distritos y clusters del mismo modo que Hirschman no pudo haber escrito sin Leontief. Nuestra propia visión y perspectiva es posible porque estamos parados encima de una enorme colina bibliográfica desde la que podemos ver más allá. Aún hay cosas de los diversos enfoques que son útiles y no es razonable pensarlos como alternativas sino como complementarios.

Sin embargo, en la producción argentina falta aún: una bajada más precisa de las cadenas a unidades sub-provinciales definidas de un modo más preciso; una caracterización más cuidadosa y completa de las distintas fases de cada una de las cadenas productivas; y claramente, lo que aún no se ha completado de manera sistemática es una visión panorámica de las cadenas y del país en su conjunto pero atendiendo a sus especificidades geográficas. Son todas estas cosas que constituyen el eje central de la construcción de datos que haremos en la próxima fase del proyecto.

## **E. Hacia el análisis de los planes estratégicos**

Al principio de este documento decíamos que la revisión de las ideas, las políticas y la bibliografía permitirá situar el análisis de los planes estratégicos de cuatro ministerios nacionales. Pues bien, el desafío que se presenta en adelante consiste en transferir ese marco conceptual al análisis de los planes, sin que ello signifique aplicarlo de manera acrítica ni forzada. Por el contrario, la transferencia del marco será en función de ver de qué manera son utilizados los principales conceptos e ideas que hemos mencionado, identificar definiciones explícitas y usos que permitan interpretar definiciones implícitas. También se citarán distintos trabajos que realizan una discusión teórica y/o práctica de los conceptos, a fin de contrastar algunas conceptualizaciones presentes en los planes con la bibliografía y casos concretos (en particular, estudios de caso en América Latina).

Hemos visto que buena parte del problema tiene que ver con el uso de la terminología, por lo cual en el análisis de los planes ese punto será central. Sin embargo, el asunto es un poco más amplio ya que involucra cuestiones disciplinares, o lo que es lo mismo, puntos de vista diferentes en la forma de pensar la relación entre las cadenas productivas y el territorio.

Por lo tanto, antes de pasar al análisis de los planes, parece necesario introducir brevemente una discusión conceptual a propósito de los inconvenientes que subyacen a la tarea de captar analíticamente las cadenas productivas. Esta discusión tendrá, a modo heurístico, los siguientes interrogantes: ¿cuáles son los principales términos utilizados y cómo son definidos en la bibliografía? ¿Cuál es la unidad de análisis que es tomada como punto de partida? ¿Qué enfatizan las distintas perspectivas disciplinares y qué rol le otorgan a lo territorial? ¿Cuáles son los inconvenientes que presentan los sistemas de clasificación para captar las aglomeraciones territoriales y los sistemas de producción no-manufactureros? ¿En qué medida está contemplada la interacción entre los distintos actores de un sistema productivo? ¿Está presente la cuestión de la globalización en tanto parte del contexto?

A continuación abordaremos algunos de estos interrogantes (otros quedarán para el análisis de los planes), en especial los relacionados con la discusión conceptual y la problemática de captar analíticamente las cadenas productivas. La importancia de estas cuestiones radica en que, si bien tienen un componente centralmente conceptual, luego serán retomadas en el análisis de los planes.

## 1. Una discusión conceptual: captar analíticamente las cadenas productivas

Una cuestión clave en el análisis de los planes estratégicos radica en la conceptualización que se hace de las cadenas productivas. Por ello, es preciso tener como punto de partida un breve repaso por los conceptos fundamentales del análisis.

Por empezar, una de las principales dificultades que existe al momento de captar analíticamente las cadenas productivas está signada por la cuestión disciplinar. Sturgeon (2001) sostiene que los economistas, los científicos políticos y sociólogos, y los geógrafos suelen enfatizar aspectos diferentes. Los economistas tienden a subestimar las diferencias entre las naciones en su búsqueda de proposiciones universales sobre el funcionamiento de las economías capitalistas, y a apoyarse mayormente en las evidencias que postulan la tesis de una globalización altamente avanzada. Cientistas políticos y sociólogos, por su parte, han juntado evidencia para contestar postulando la continuidad de las estructuras políticas y económicas nacionales, incluso a pesar de que la economía mundial se haya vuelto más interconectada. Finalmente, los geógrafos han llamado la atención sobre las regiones sub-nacionales, postulando que lugares como Silicon Valley y otros constituyen una escala óptima en lo que respecta a la organización de los complejos de producción altamente eficientes e innovadores, lo cual iría en contra –al menos en apariencia- de los procesos de globalización.

La tensión entre lo local y lo global, no obstante, se resuelve no como una contradicción sino como una paradoja. Porter (1998) señala que esta paradoja permite superar las dicotomías, ya que las ventajas competitivas perdurables en la economía global yacen crecientemente en cuestiones locales (el conocimiento, las relaciones, la motivación, etc.) que en otras zonas no se pueden obtener.

Volviendo a la cuestión de las perspectivas y los enfoques, Sturgeon sostiene que la mejor forma de abordar la cuestión es construyendo un marco analítico necesariamente interdisciplinario que permita comprender los procesos económicos que atraviesan la escala geográfica y organizacional del análisis. Es decir, con un alcance que incluya tanto a las firmas individuales como a la industria global, pasando por las economías locales, nacionales, regionales y globales.

Sturgeon, por otra parte, hace manifiesta la problemática terminológica al sostener que la consideración de las cadenas productivas ha sido referida de distintas maneras en la literatura existente: “cadena de valor”, “cadena de commodities”, “red de valor”, “cadena de actividades”, “red de producción” y “análisis de insumo-producto” (“input-output”). Si bien estos términos tienen mucho en común (véase las secciones iniciales de este documento), es preciso hacer una importante distinción al contrastar la idea de “cadenas” con la de “redes”, donde la primera comprende a la secuencia vertical que finaliza en la distribución y el consumo de determinados bienes, mientras la segunda incluye tanto los vínculos verticales como horizontales que existen entre los actores económicos. Es decir, para el autor es necesario reconocer que varias cadenas de valor suelen tener actores económicos en común, los cuales aportan dinamismo con su capacidad de reconfigurarse de forma permanente (Sturgeon, 2001).

Por eso, una terminología más específica podría facilitar el análisis de las cadenas de valor y las redes productivas. En este punto, Sturgeon sostiene que la dimensión clave es la del tipo de gobernanza (“governance type”), distinguiendo entre tres tipos: “red de producción gobernada por la autoridad y el control” (no hay una traducción exacta de “authority network”), “red de producción relacional” y “red de producción virtual”. En esta tipología, las cadenas productivas son gobernadas por el mismo conjunto de reglas que rigen para las redes en las que están insertas.

Los tres tipos de gobernanza son esquematizados de la siguiente manera:

**GRÁFICO I.3**  
**FORMAS DE GOBERNANZA DE LAS CADENAS DE VALOR**  
**Y DE LAS REDES PRODUCTIVAS**

Network name	Basis	Other names	Examples
1) Authority networks	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ authority</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ governance</li> </ul>	
a) Intra-firm networks	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ authority of management</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ vertical integration</li> <li>▪ producer-driven commodity chains</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Acer</li> <li>▪ the "old" IBM</li> </ul>
b) Captive networks	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ authority of lead firm</li> <li>▪ long-term relationships</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ industrial groups</li> <li>▪ lean production networks</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Toyota Group</li> <li>▪ Japanese <i>kiretsu</i></li> <li>▪ Korean <i>chebeol</i></li> </ul>
2) Relational networks	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ long-term personal and inter-firm relationships</li> <li>▪ assumed group characteristics</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ trust-based networks</li> <li>▪ personal networks</li> <li>▪ networks involving repeat transactions</li> </ul>	
a) Agglomeration networks	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ spatial propinquity</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ industrial districts</li> <li>▪ industrial clusters</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Silicon Valley</li> <li>▪ 3<sup>rd</sup> Italy</li> <li>▪ New York garment district</li> </ul>
b) Social networks	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ social propinquity</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ ethnic networks</li> <li>▪ interest groups</li> <li>▪ culture networks</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ overseas Chinese</li> <li>▪ Mafia</li> <li>▪ Usenet</li> </ul>
3) Virtual networks	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ external scale economies</li> <li>▪ "promiscuity" of network actors</li> <li>▪ commodified network capacity</li> <li>▪ codifiable transfer of specifications</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ turn-key production networks</li> <li>▪ agile production networks</li> <li>▪ buyer-driven commodity chains</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Cisco and Solectron</li> <li>▪ B2B ecommerce</li> <li>▪ the "new" IBM</li> <li>▪ Silicon Valley and beyond</li> </ul>

Fuente: Sturgeon, 2001.

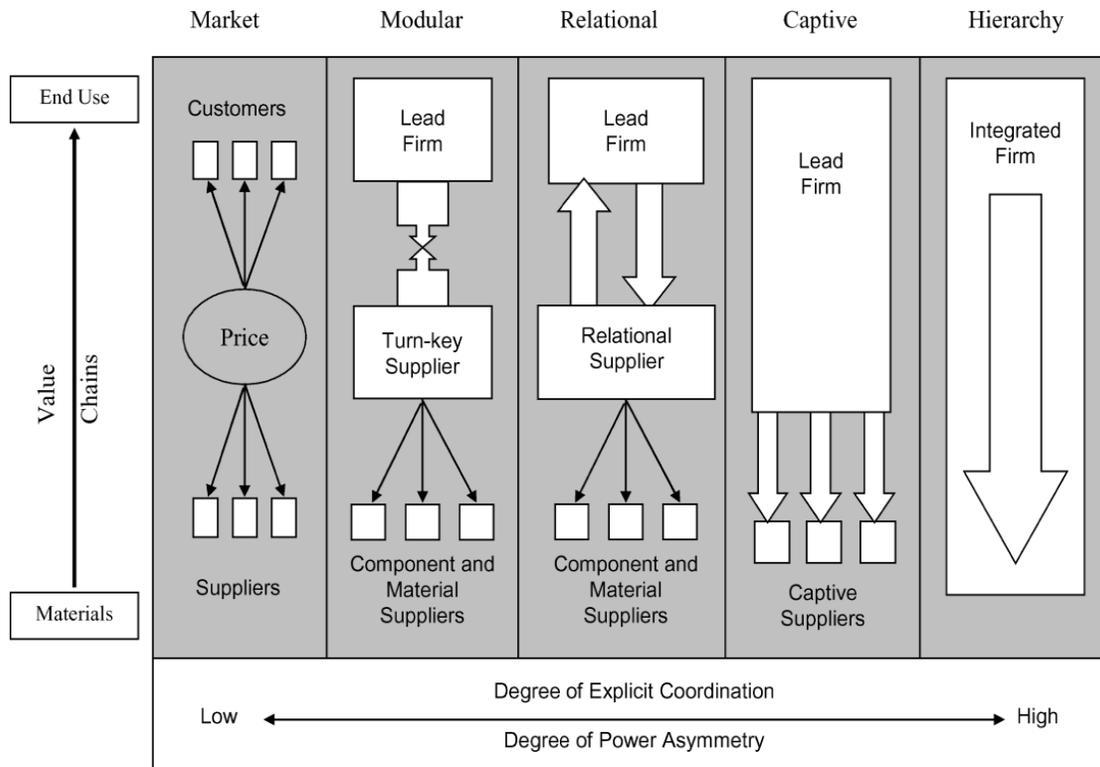
Por otro lado, Porter (1998) propone el término "clúster" para referir a la concentración geográfica de empresas e instituciones interconectadas y pertenecientes a alguna actividad o conjunto de actividades relacionadas. Los clústers constituyen, en este sentido, una forma de organización de las actividades económicas donde las cadenas productivas están fuertemente concentradas en un mismo ámbito geográfico (en términos de las relaciones de compra-venta y de otro tipo entre empresas). En ese mismo ámbito también tienden a concentrarse las instituciones relacionadas con una determinada actividad económica. El autor señala que los clústers rara vez se ajustan a los estándares de los sistemas de clasificación industrial, los cuales fallan al captar una gran cantidad de actores y relaciones competitivos.

Una idea que subyace a este planteo es que si bien lo que sucede al interior de las empresas es importante, el entorno exterior a las empresas también juega un rol vital. Es decir, el ambiente generado por la concentración espacial favorece la eficiencia colectiva. Algunos ejemplos que el autor cita son los de Silicon Valley y Hollywood.

Gereffi, Humphrey y Sturgeon (2005) retoman la idea de tipos de gobernanza para aplicarla a las cadenas de valor global. Podría decirse, incluso, que de alguna manera complejizan la propuesta de Sturgeon (2001) al proponer cinco tipos de gobernanza. Esta tipología es representada gráficamente del siguiente modo:

**GRÁFICO I.4**

**TIPOS DE CADENA DE VALOR, SEGÚN SU MORFOLOGÍA Y LOS GRADOS DE COORDINACIÓN Y DISTRIBUCIÓN DEL PODER**



Fuente: Gereffi, Humphrey y Sturgeon (2005).

En un documento hecho para la CEPAL (Anlló, Bisang y Salvatierra, 2010) se puntualiza la cuestión conceptual respecto a las formas de organizar la producción. Se distingue en tres tipologías: cadenas, clústers y redes de producción. Los encadenamientos productivos permiten analizar desde la conformación de un producto (o grupo de productos) teniendo en cuenta los insumos, servicios asociados, esquemas de transporte, hasta las posteriores fases de comercialización y consumo. Los clústers, por su parte, hacen foco en las posibilidades de mejoras competitivas individuales que se obtienen al participar en una localización y un entorno favorables. Además de los beneficios que emanan de la vinculación con instituciones públicas y privadas de apoyo e incluso dimensiones socio-culturales. Finalmente, en las redes de producción las empresas no necesariamente comparten una localización pero están vinculadas por un producto básico a partir del cual desarrollan junto a los proveedores un tipo de cooperación “entre rivales”. Implican lazos duraderos, acuerdos de precios, circulación de conocimientos, entre otras cuestiones. Estas redes generalmente están conformadas por empresas-núcleo, sus proveedores y sus clientes.

En las cadenas de valor el punto de partida analítico es un producto determinado y sus encadenamientos hacia atrás o hacia delante; en los clústers se parte desde el mapa de la localización; mientras que en las redes el análisis empieza por los vínculos entre empresas (Anlló, Bisang y Salvatierra, 2010).

En dicho documento también se conceptualizan las cadenas globales de valor, que se distinguen por desplegarse en un espacio de intercambio dado por el mercado mundial. Se componen de un conjunto de actividades desarrolladas por distintas unidades económicas independientes y en

diversos espacios físicos (países y/o regiones), con la particularidad de que estas actividades se encuentran articuladas por una o varias instancias de coordinación.

Por todo lo mencionado, parece evidente que la perspectiva disciplinar tiene una influencia considerable a la hora de abordar la actividad productiva y su relación con el territorio. Esto último, particularmente, está presente de manera dispar en el uso de los diferentes conceptos. Sin embargo, esto no quiere decir que una disciplina esté en mejor posición que otra, sino que, tal como lo plantea Sturgeon, la mejor forma de comprender los procesos económicos que atraviesan la escala geográfica y organizacional del análisis es construyendo un marco analítico interdisciplinario.

Por otro lado, también parece claro que el análisis se ha ido complejizando, incorporando discusiones teóricas y con referencias prácticas, en un proceso que avanza junto al desarrollo de los sistemas productivos. La importancia creciente del mercado mundial en el marco de la globalización ha acentuado la necesidad de considerar las conexiones internacionales, con el efecto paradójico de subrayar el valor de lo local. Otros elementos que le agregan complejidad al fenómeno tienen que ver, por un lado, con la incorporación de nuevos actores (instituciones, etc.) en las redes de interacción, y, por el otro, con el desajuste que se produce en los sistemas de clasificación tradicionales a la hora de adaptarse a las transformaciones. Esto último es señalado dado que algunas cadenas productivas involucran “productos” muy distintos a los más tradicionales productos manufactureros. Por ejemplo, en los planes de los ministerios de Turismo y de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva se observará que resulta necesario un mayor esfuerzo por definir y explicitar cuáles son sus principales productos.

Hechas estas consideraciones, es posible pasar entonces al análisis de los planes.

## Bibliografía

- Albornoz, Ignacio, Guillermo Anlló y Roberto Bisang (2010). "La cadena de valor de la maquinaria agrícola argentina: estructura y evolución del sector a la salida de la convertibilidad." Documento de proyecto, CEPAL.
- Albornoz, Facundo, Darío Milesi, y Gabriel Yoguel (2004). "Tramas productivas en viejos sectores: metodología y evidencia en la Argentina." *Desarrollo económico*: 545-571.
- Albuquerque, Francisco (2004). "Desarrollo económico local y descentralización en América Latina". *Revista de la CEPAL/ ECLAC Review* N° 82 (April), pp. 157-171.
- Altenburg, Tilman y Jörg Meyer-Stamer (1999). "How to promote clusters: policy experiences from Latin America." *World Development* 27, no. 9: 1693-1713.
- Altimir, Oscar. La contabilidad social regional. El caso de la provincia del Chubut. *Desarrollo Económico*, 1975, vol. 14, no 56, p. 719-748.
- Amsden, Alice (1977). "The division of labour is limited by the type of market: The case of the Taiwanese machine tool industry". *World Development*, 5 (3), 217-233.
- Anlló, G., Bisang, R., & Salvatierra, G. (2010). Cambios estructurales en las actividades agropecuarias De lo primario a las cadenas globales de valor. CEPAL.
- Azpiazu, Daniel (1988). La promoción a la inversión industrial en la Argentina: efectos sobre la estructura industrial, 1974-1987. No. 27. Naciones Unidas, Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Azpiazu, D., Basualdo, E. y Nochteff, H. (1987). "El impacto de las nuevas tecnologías electrónicas sobre el proceso de trabajo y el empleo: análisis de casos". Dirección Nacional de Recursos Humanos y Empleo, Argentina.
- Beccaria, Luis (1983). "Evaluación de políticas de promoción industrial: El caso de la industria textil en Chubut." Banco Nacional de Desarrollo, Argentina (BND), Buenos Aires.
- Bendini, Mónica y Norma Steimbregger. "Nuevos espacios productivos en la Patagonia: reestructuración social de una cadena tradicional agrícola." *Pampa: Revista Interuniversitaria de Estudios Territoriales* 3 (2007): 145-164.
- Bialet Massé, Juan (1904). Informe sobre el estado de la clase obrera en el interior de la República Argentina. Ministerio del Interior, Argentina.
- Bisang, Roberto, Guillermo Anlló, Mercedes Campi e Ignacio Albornoz (s.f.). "Capítulo IV. Cadenas de valor en la agroindustria". En <http://www.cepal.org/publicaciones/xml/7/38557/CapituloIV.pdf>

- Borello, José A. (1984). An evaluation of SUDENE'S industrialization program, the case of Pernambuco, Brazil, 1960-1975. MS thesis. University of Ottawa. En <http://www.ruor.uottawa.ca/fr/handle/10393/4901>
- Borello, José A. (1989). La Rioja, 1980-1987. Evaluación de la política de promoción industrial. Decisiones de localización, costos de producción e impacto local. Buenos Aires: CEUR. <http://www.ceur-conicet.gov.ar/pdf/informes/informe8.pdf>
- Borello, José A. (1992). "The Question of Identity and the Generation of Knowledge in Latin American Regional Planning Theory: Coraggio, Boisier, Rofman and De Mattos." *International Journal of Urban and Regional Research* 16, no. 4: 602-622.
- Borello, José A. (1994-a). From Craft to Flexibility: Linkages and Industrial Governance Systems in the Development of a Capital-Goods Industry in Mendoza, Argentina, 1895-1990. Buenos Aires: CEUR (Informes de Investigación del CEUR, 12). <http://www.ceur-conicet.gov.ar/pdf/informes/informe12.pdf>
- Borello, José A. (1994-b). "Industria, geografía, industria: Balance del programa de estudios industriales del equipo CFI-CEPAL". *Medio Ambiente y Urbanización* (Buenos Aires, Instituto Internacional de Medio Ambiente y Desarrollo, IIED-AL), Año 10, N° 48.
- Borello, José A. (1997). La industria argentina de celulosa y papel: Reestructuración, reciclado, calidad y localización. Buenos Aires: CEUR (Informes de Investigación, 13). En <http://www.ceur-conicet.gov.ar/pdf/informes/informe13.pdf>
- Borello, José A., Hernán Morhorlang, Verónica Robert, Diego Silva Failde y Paula Suárez (2008). "La trama siderúrgica argentina: Origen y morfología, perfil del mercado y bases del aprendizaje en la trama". En: *Innovación y empleo en tramas productivas de Argentina*. Marcelo Delfini, Daniela Dubbini, Manuel Lugos e Ivana Rivero (eds.). Los Polvorines/ Buenos Aires: UNGS/ Prometeo, pp. 275-320.
- Borello, José A., Hernán Morhorlang y Diego Silva Failde (2011). "Agglomeration economies in semi-industrialized countries: evidence from Argentina." *Institutions and Economies* (Kuala Lumpur) 3, no. 3: 487-518.
- Borello, José A. y Hernán Morhorlang (2012). "Producer services, division of labor, and innovation in semi-industrialized countries: A study of Argentine naval workshops". Ponencia presentada en la reunión anual de Globelics, Hangzhou, China.
- Borello, José A. y Hernán Morhorlang (2013). "Al llamar no le importa con qué barco lo pesco": División del trabajo, diseño naval y competencias". Diana Suárez (comp). *El Sistema Argentino de Innovación: instituciones, empresas y redes. El desafío de la creación y apropiación de conocimiento*. Los Polvorines: UNGS (en prensa).
- Boneo, Horacio (1985). *Desarrollo regional, incentivos fiscales y localización industrial*. Buenos Aires: Centro de Estudios de Estado y Sociedad.
- Bunge, Alejandro E. (1940). *Una nueva argentina*. Buenos Aires: G. Kraft Ltda.
- Ciccolella, Pablo José (1988). "Los límites del mito de la isla de la fantasía". Ponencia presentada al II Encuentro Latinoamericano de Geógrafos. Montevideo. 1989. La misma se basa en el trabajo "La Promoción Industrial en Tierra del Fuego. Sus efectos económicos y sociales". Instituto de Geografía. As. As. 1988. En <http://www.observatoriageograficoamericalatina.org.mx/egal2/Geografiasocioeconomica/Geografiaindustrial/01.pdf>
- Clark, Colin (1940). *The conditions of economic progress*. Vol. 195. No. 7. London: Macmillan.
- Coase, Ronald H. (1937). "The nature of the firm." *Economica* 4, no. 16: 386-405.
- Cochran, Thomas Childs, y Ruben E. Reina (1962). *Entrepreneurship in Argentine Culture*: Torcuato Di Tella and SIAM. University of Pennsylvania Press.
- Consejo Federal de Inversiones (1963). *Bases para el desarrollo regional argentino*. Buenos Aires: CFI.
- CFI y Centro de Investigaciones Económicas del Instituto Torcuato Di Tella (1965). *Relevamiento de la estructura regional de la economía argentina*. Buenos Aires: CFI y Centro de Investigaciones Económicas del ITDT.
- Coraggio, José Luis (1972). "Hacia una revisión de la teoría de los polos de desarrollo." *EURE* 2.4 (1972): 25-39. En [http://coraggioeconomia.org/\\_coraggioeconomia/jlc/archivos%20para%20descargar/REVISION\\_TEORIA\\_DE\\_LOS\\_POLOS\\_DE\\_DESARROLLO.pdf](http://coraggioeconomia.org/_coraggioeconomia/jlc/archivos%20para%20descargar/REVISION_TEORIA_DE_LOS_POLOS_DE_DESARROLLO.pdf)

- Coraggio, José Luis (1987). Los complejos territoriales dentro del contexto de los subsistemas de producción y circulación. Vol. 2. Ciudad.
- Chudnovsky, Daniel (1996). Los Límites de la Apertura: Liberalización, reestructuración productiva y medio ambiente. Buenos Aires: Alianza/Cenit.
- Cuadrado Roura, Juan Ramón (1977). “El contenido de la teoría de los polos de crecimiento en su concepción original.” Cuadernos de Ciencias Económicas y Empresariales 1, 129-166. En <http://externos.uma.es/cuadernos/pdfs/pdf1.pdf>
- Darwent, David F. (1969). “Growth poles and growth centers in regional planning: A review.” Environment and planning 1, no. 1: 5-31.
- Delfini, Marcelo, Daniela Dubbini, Manuel Lugones e Ivana N. Rivero (2007). Innovación y empleo en tramas productivas de la Argentina. Buenos Aires: UNGS/ Prometeo Libros.
- De Oliveira, Francisco (1981). A economia brasileira: crítica à razão dualista. Sao Paulo: Vozes.
- Dicken, Peter (2011). Global Shift: Mapping the Changing Contours of the world economy. 6a. ed. Nueva York: Guilford Publications.
- Donato, Vicente N. y Sara Novaro (2002). La nueva geografía industrial argentina: la distribución territorial y la especialización sectorial de las pequeñas y medianas industrias en el año 2000, Observatorio Permanente de las PyMIs Argentinas, Unión Industrial Argentina Unión Industrial Argentina,
- Erbes, Analía, Verónica Robert, Gabriel Yoguel, José Borello y Viviana Lebedinsky. (2006). “Regímenes tecnológico, de conocimiento y competencia en diferentes formas organizacionales: la dinámica entre difusión y apropiación.” Desarrollo económico: 33-61.
- Ernst, D y Lundvall, A (1997). “Information technology in the learning economy, challenges for developing countries”. Danish Research Unit for Industrial Dynamics (DRUID), Documento de trabajo N° 97/12.
- Fernández-Satto, Víctor Ramiro y José Ignacio Vigil-Greco (2007). “Clusters y desarrollo territorial. Revisión teórica y desafíos metodológicos para América Latina.” Economía, sociedad y territorio 6, no. 24: 859-912.
- Fredriksson, Carl G. y Leif G. Lindmark (1979). “From firms to systems of firms: a study of interregional dependence in a dynamic society.” Spatial analysis, industry and the industrial environment 1: 155-186.
- Friedmann, John (1966). Regional development policy: a case study of Venezuela. Vol. 5. Cambridge, MA: MIT press.
- García, Ariel Oscar, Inés Liliana García, Esteban Rodríguez y Alejandro Rofman (2011). “Relaciones asimétricas y subordinación productiva. El día después de la convertibilidad en cuatro circuitos regionales (fruticultura, tabaco, algodón y azúcar)”. En <http://www.econ.uba.ar/planfenix/novedades/Area%20III/Relaciones%20asimetricas%20-%20Rofman-Rodriguez-Garcia-Garcia.pdf>
- Gennero de Rearte, Ana, Natacha Liseras, Fernando Graña y Daniela Calá (2009). “Características del proceso de generación y difusión del conocimiento tecnológico en dos distritos industriales del sector textil-confecciones”. Territorios, núm. 20-21, enero-diciembre, pp. 87-110.
- Gereffi, G. (1999). “International trade and industrial upgrading in the apparel commodity chain”. Journal of international economics, 48(1), 37-70.
- Gereffi, Gary y Miguel Korzeniewicz (1990). “Commodity chains and footwear exports in the semiperiphery”. In Semiperipheral States in the World-economy, William Martin (ed.). No. 113. Greenwood Pub Group.
- Gereffi, Gary, John Humphrey y Timothy Sturgeon (2005). “The governance of global value chains.” Review of international political economy 12, no. 1: 78-104.
- Gibbs, J. P. y Browning, H. L. (1966). “The Division of Labor, Technology, and the Organization of Production in Twelve Countries”. American Sociological Review, 31 (1), 81-92.
- Gorenstein, Silvia (1993). “El Complejo Petroquímico Bahía Blanca: algunas reflexiones sobre sus implicancias espaciales” Revista Desarrollo Económico: revista de ciencias sociales, enero – marzo.
- Gutiérrez, Leandro y Juan Carlos Korol (1988). “Historia de empresas y crecimiento industrial en la Argentina. El caso de la Fábrica Argentina de Alpargatas.” Desarrollo Económico, 401-424.

- Gutman, Graciela E. (2002). "Impact of the rapid rise of supermarkets on dairy products systems in Argentina." *Development Policy Review* 20, no. 4: 409-427.
- Gutman, Graciela E., María Eugenia Iturreguí y Ariel Filadoro (2004). *Propuestas para la formulación de políticas para el desarrollo de tramas productivas regionales: el caso de la lechería caprina en Argentina*. Vol. 21. Buenos Aires: CEPAL.
- Gutman, Graciela E.; Gorenstein, Silvia. *Territorio y sistemas agroalimentarios. Enfoques conceptuales y dinámicas recientes en la Argentina*. *Desarrollo Económico*, 2003, p. 563-587.
- Gutman, Graciela, Gabriel Yoguel, Francisco Gatto, Aída Quintar y Gabriel Bezchinsky (1988). "Promoción industrial en La Rioja. Estrategias empresariales y desarrollo regional." *Promoción industrial en La Rioja: Estrategias empresariales y desarrollo regional*.
- Gutman, Graciela E. y Roberto Bisang (2005). "Acumulación y tramas agroalimentarias en América Latina." *Revista de la CEPAL* 87: 115-129.
- Gwynne Robert N. (1985). *Industrialization and Urbanization in Latin America*. Beckenham, Kent, Gran Bretaña: Routledge.
- Harrison, Bennett. "Industrial Districts: Old Wine in New Bottles?(Volume 26, Number 5, 1992)." *Regional studies* 41, no. S1 (2007): S107-S121.
- Hess, Martin y Henry Wai-chung Yeung (2006). "Whither global production networks in economic geography? Past, present and future." *Environment and Planning A* 38, no. 6.
- Hirschman, Albert O. (1958). *The strategy of economic development*. New Haven: Yale University Press (trad. al castellano 1961).
- Hirschman, Albert O. (1987). "Linkages". En *The New Palgrave: a Dictionary of Economics*. J. Eatwell, M. Milgate, P. Newman (eds.). London: McMillan.
- Hoare, A. G. (1985). "Industrial Linkage Studies", en Pacione, M. (ed.) *Progress in Industrial Geography*. London: Croom Helm, pp. 40-81.
- Holmes, J. (1986) "The organization and locational structure of production subcontracting". En Scott, A. y Storper, M. (eds.) *Production, work, territory*. Boston: Allen & Unwin.
- Holmes, John. (1986). "The organization and locational structure of production subcontracting". In A. J. Scott y M. Storper (Eds.). *Production, work territory* (pp. 80-106). Boston: Allen & Unwin.
- Hopkins, Terence K., y Immanuel Wallerstein. "Commodity chains in the world-economy prior to 1800." *Review (Fernand Braudel Center)* 10, no. 1 (1986): 157-170.
- Humprey, J. y Schmitz, H. (2000) "Governance and Upgrading: Linking Industrial Cluster and Global Value Chain Research". Working Paper No.120. Institute of Development Studies. Sussex: IDS.
- Jenkins, Rhys Owen (1987). *Transnational corporations and the Latin American automobile industry*. Hampshire and London: Macmillan.
- Kulfas, Matías (ed.) 2010. *Postales de la Argentina productiva*. Editorial Libros Del Zorzal.
- Lastres, H. M. M.; Cassiolato, J. E.; Maciel, M. L. (eds). *Pequena empresa: cooperação e desenvolvimento local*. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2003.
- Leontief, W. W. (1951). *The structure of American economy, 1919-1939: an empirical application of equilibrium analysis*. New York: Oxford University Press.
- Leontief, W. 1984. *Análisis económico input-output*. Editorial: Orbis.
- Lifschitz, E. (1978). *Bases para el estudio de la penetración transnacional en el complejo sectorial automotor* (Vol. 500). Mexico: Instituto Latinoamericano de Estudios Transnacionales.
- Lifschitz, Edgardo (1986), *Bloques sectoriales: Partición de los cuadros de insumo-producto correspondientes a las actividades productoras de bienes*, Secretaría de Planificación de la Nación, Documento de Trabajo, núm. 1, Buenos Aires.
- Lifschitz, E. (director) (1992): "Eslabonamientos Productivos: Enfoque metodológico y Presentación de las matrices sectoriales", en *Estudio para el diseño de Política Públicas*, PNUD-Gobierno Argentino-BIRF, Buenos Aires.
- Lifschitz, E. (2004). "Bloques Sectoriales en Argentina", *Criterios metodológicos para su aplicación al análisis secto-regional*.
- Lifschitz, Edgardo y Ernesto May (1978). *Mapa de los complejos sectoriales de Argentina*. Mexico: Instituto Latinoamericano de Estudios Transnacionales,

- Lundvall, B. (2009). *Sistemas nacionales de innovación: hacia una teoría de la innovación y el aprendizaje por interacción*. San Martín: UNSAM.
- Lundvall, B. y Maskell, P. (2000) "Nation states and economic development - From national systems of production to national systems of knowledge creation and learning", en Clark, G.; Feldmann, M. y Gertler, M. (eds.) *The Oxford Handbook of Economic Geography*. Oxford: Oxford University Press.
- Malerba, Franco (2004). *Sectoral systems of innovation: concepts, issues and analyses of six major sectors in Europe*. Cambridge University Press.
- Manzanal, Mabel y Nora Clichevsky (1988). *Estado de la investigación urbana en la Argentina: sus perspectivas*. Buenos Aires: Centro de Estudios Urbanos y Regionales.
- Markusen, Ann (1996). "Sticky places in slippery space: a typology of industrial districts." *Economic geography*: 293-313.
- Markusen, Ann (1999). "Fuzzy concepts, scanty evidence, policy distance: the case for rigour and policy relevance in critical regional studies." *Regional Studies* 33, no. 9: 869-884.
- Marshall, A. (1890). *Principles of Economics*, Londres, MacMillan.
- Maskell, P. y Malmberg, A. (1999) "Localised learning and industrial competitiveness". *Cambridge Journal of Economics*, Vol. 23, pp. 167-185.
- Massey D, (1995). *Spatial Divisions of Labour: Social Structures of the Geography of Production*. Londres: Macmillan.
- Martin, Ron y Peter Sunley. "Deconstructing clusters: chaotic concept or policy panacea?." *Journal of economic geography* 3, no. 1 (2003): 5-35.
- Naclerio, Alejandro (2010). *Sistemas productivos locales: Políticas públicas y desarrollo económico*. Buenos Aires: Programa Naciones Unidas para el Desarrollo – PNUD/ Subsecretaría de la Pequeña y Mediana Empresa y Desarrollo Regional, Ministerio de Industria y Turismo (PNUD ARG/05/024 "Sistemas Productivos Locales (SPL) - Promoción de Clusters y Redes Productivas con Impacto en el Desarrollo Regional"). En [http://www.undp.org.ar/docs/Informes\\_y\\_Documentos/PNUD%20FINAL.pdf](http://www.undp.org.ar/docs/Informes_y_Documentos/PNUD%20FINAL.pdf)
- Nelson, R. R. y Winter, S.G. (1982). *An Evolutionary Theory of Economic Change*. Cambridge: Harvard University Press.
- Nonaka, I. y Takeuchi, H. (1999) *La organización creadora de conocimiento. Cómo las compañías japonesas crean la dinámica de la innovación*, Oxford University Press, México D.F.
- Nooteboom, B. (1999) "Innovation, Learning and Industrial Organization", *Cambridge Journal of Economics*; 23: 127-150.
- Observatorio PyMIs-Donato, Vicente y Freier, María (coord.) (2002). *La nueva geografía industrial argentina. La distribución territorial y la especialización sectorial de las pequeñas y medianas industrias en el año 2000*. Buenos Aires Buenos: Unión Industrial Argentina, Observatorio Permanente de las PyMIs Argentinas/ Università degli Studi di Bologna.
- Perroux, François (1955). "Note sur la notion de pôle de croissance". *Economie appliquée* 7, no. 1-2: 307-320.
- Phelps, Nicholas A. y Terutomo Ozawa (2003). "Contrasts in agglomeration: proto-industrial, industrial and post-industrial forms compared." *Progress in Human Geography* 27, no. 5: 583-604.
- Pietrobelli, Carlo y Roberta Rabellotti (2004). *Upgrading in Clusters and Value Chains in Latin America. The Role of Policies*. Washington, D. C.: Inter-American Development Bank, Sustainable Development Department, Best Practices Series.
- Piore, Michael J. y Charles F. Sabel (1984). *The second industrial divide: possibilities for prosperity*. Basic Books.
- Porter, Michael (1998). *La Ventaja Competitiva de las Naciones*. Editorial Vergara.
- Quintar, Aída, Rubén Ascúa, Francisco Gatto y Carlo Ferraro (1993). "Rafaela: un cuasi-districto italiano 'a la Argentina'". Documento de Trabajo CFI-CEPAL N°35, Publicación CEPAL LC/BUE.
- Quintar, Aída y Francisco Gatto (1992). "Distritos industriales italianos: experiencias y aportes para el desarrollo de políticas industriales locales". Buenos Aires: CFI/ CEPAL.

- Rama, Ruth, Raúl Vigorito y Blanca Suárez San Román (1979). *Transnacionales en América Latina: el complejo de frutas y legumbres en México*. México: Instituto Latinoamericano de Estudios Transnacionales.
- Rofman, Alejandro (1984) “Subsistemas espaciales y circuitos de acumulación regional.” *Revista interamericana de planificación* 18.70: 42-62.
- Rofman, Alejandro Boris (1999). *Las economías regionales a fines del siglo XX: Los circuitos del petróleo, del carbón y del azúcar*. Buenos Aires: Ariel.
- Rofman, Alejandro, Ariel García, Liliana García, Florencia Lampreabe, Esteban Rodríguez y Juan Manuel Vázquez Blanco (2008). “Subordinación productiva en las economías regionales de la posconvertibilidad.” *Revista Realidad Económica* 240: 97-132.
- Sabel, Charles y Jonathan Zeitlin (1985). “Historical Alternatives to Mass Production: Politics, Markets and Technology in Nineteenth-Century Industrialization”. *Past & Present*, No. 108 (Aug), pp. 133-176.
- Santos, Milton (1975). *L’Espace Partagé. Les deux circuits de l’économie urbaine des pays sous-développés*. Paris: Éditions M.-TH. Génin Librairies Techniques.
- Sayer, Andrew y Richard Walker (1994). *La nueva economía social: reelaboración de la división del trabajo*. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- Scott, Allen J. “Location and linkage systems: a survey and reassessment.” *The Annals of Regional Science* 17, no. 1 (1983): 1-39.
- Scott, Allen J. “Industrial organization and location: division of labor, the firm, and spatial process.” *Economic Geography* (1986): 215-231.
- Scott, Allen John (1988). *Metropolis: from the division of labor to urban form*. Berkeley: Univ of California Press.
- Smith, A. (1776). *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*.
- Stigler, G. J. (1951). “The Division of Labor is Limited by the Extent of the Market”. *The Journal of Political Economy*, 59 (3), 185-193.
- Storper Michael y Richard Walker (1989). *The capitalist imperative. Territory, technology, and industrial growth*. Nueva York: Basil Blackwell.
- Sturgeon, T. J. (2001). *How Do We Define Value Chains and Production Networks?\**. *IDS bulletin*, 32(3), 9-18.
- Taylor, M. J., & Thrift, N. J. (1982). “Industrial linkage and the segmented economy: 1. Some theoretical proposals”. *Environment and Planning A*, 14(12), 1601-1613.
- Taylor, Michael (2010). “Clusters: A Mesmerising Mantra”. *Tijdschrift voor economische en sociale geografie* Volume 101, Issue 3, pages 276–286.
- Urrutia, Miguel. *Los eslabonamientos y la historia económica de Colombia*. *Desarro. soc.* [online]. 2008, n.62 [citado 2013-06-07], pp. 67-88 . Disponible en: <[http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0120-35842008000200004&lng=es&nrm=iso](http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0120-35842008000200004&lng=es&nrm=iso)>. ISSN 0120-3584.
- Vigil, José Ignacio, y Víctor Ramiro Fernández. *Gobernanza y dinámicas productivas regionales: una perspectiva crítica a partir de la experiencia argentina*. Ediciones UNL, Secretaría de Extensión, Universidad Nacional del Litoral, 2011.
- Vigorito, Raúl (1977). *Criterios metodológicos para el estudio de complejos agroindustriales*. México: ILET.
- Williamson, Oliver E. (1985). *The Economic Institutions of Capitalism: Firms, Markets, Relational Contracting*. New York: Free Press.
- Willis, Bailey y Julián Moreno-Lacalle (1914). *El Norte de la Patagonia: naturaleza y riquezas*. Vol. 1. Scribner Press.
- Wolfe, Martin (1955). “The Concept of Economic Sectors.” *The Quarterly Journal of Economics* : 402-420.
- Yoguel, Gabriel y Gatto, Francisco (1989). *Primeras reflexiones acerca de la importancia de las plantas pequeñas y medianas en las estructuras industriales: Crisis productiva, cambio tecnológico y tamaños de planta*. Buenos Aires: Consejo Federal de Inversiones/ Comisión

- Económica para América Latina (Programa PRIDRE; Documento No. 17, CFI; CEPAL LC/BUE/R; draft).
- Yoguel, Gabriel (coord.) (2009). Redes de conocimiento en las tramas productivas de Argentina. México: FLACSO/ IDRC.
- Young, A. A. (1928). Increasing Returns and Economic Progress, *The Economic Journal*, 38 (152), 527-542.

## **II. Análisis integrado del contenido referido a cadenas productivas y territorio de los planes elaborados en años recientes por los Ministerios de Agricultura, Ganadería y Pesca; Ciencia y Tecnología; Industria y Turismo**

### **A. Metodología del análisis**

El corpus de análisis está constituido por los planes estratégicos de cuatro Ministerios: Agricultura, Ganadería y Pesca; Ciencia y Tecnología; Industria y Turismo. Cada uno de los planes fue sometido en primer lugar a un análisis lexicométrico para extraer información cuantitativa en base a las dos dimensiones centrales del documento. Luego se realizó un análisis cualitativo.

#### **1. Fundamentación metodológica**

El análisis lexicométrico no constituye una metodología muy difundida, aunque tampoco es una novedad en el campo de la investigación. Se nutre de otros campos, tales como el análisis del discurso, la lingüística, la informática y la estadística, y si bien se destaca por su carácter interdisciplinario, en las ciencias sociales su uso se hace cada vez más frecuente. En las últimas décadas, el desarrollo de las TIC ha aumentado la capacidad de manejar grandes volúmenes de datos y, por lo tanto, ha multiplicado las posibilidades de obtener información cuantitativa a partir de distintas disciplinas científicas y con diferentes fines. Llorens (2013) realiza un repaso somero sobre trabajos y proyectos que siguen una línea similar y afirma que representan “algo más que una moda o un producto colateral de las tecnologías de tratamiento de dato”.

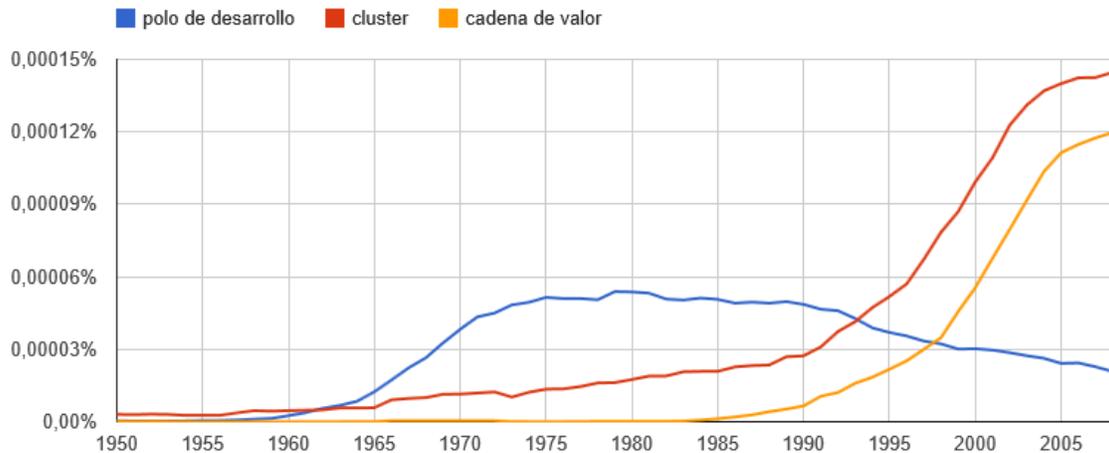
En términos generales, el análisis lexicométrico del discurso (o “estadística textual”) se refiere al procedimiento por medio del cual se realiza una lectura cuantitativa de un texto para obtener las frecuencias estadísticas de unidades verbales (palabras, en general), y a partir de esos resultados llevar a cabo un análisis (Rodríguez, 2003). Las operaciones de codificación pueden ser anteriores o posteriores a la cuantificación de los textos, de tal manera que se puede producir información sin haberlos leído, aunque una lectura previa permite la elaboración de categorías y el establecimiento de criterios que contribuyen al enriquecimiento del análisis.

Boltanski y Chiapello (2002), por ejemplo, utilizan un software (Prospero@) para corroborar sus hipótesis y confirmar que sus interpretaciones efectivamente reflejaba el estado general de los textos analizados. En ese caso, el análisis cuantitativo de la terminología les permitió comprobar que la literatura de management de dos períodos distintos (las décadas de 1960 y 1990) reflejaba los cambios en el sistema productivo; más precisamente, el paso de una lógica industrial a una lógica de las redes. Por su parte, Fuentes Aragonés y Fernández (2000) analizan con cuadros y gráficos la evolución del vocabulario de un semanario socialista español entre fines del siglo XIX y principios del XX, tomando como corpus de análisis sus editoriales.

Luego, mucho más recientemente y con cierto componente experimental, el proyecto Culturomics (<http://www.culturomics.org/>) del observatorio cultural de Harvard se basa en el desarrollo del proyecto Google Books, y su herramienta Ngram Viewer, que permite consultar términos o expresiones en su base de datos compuesta por millones de libros digitalizados. Culturomics estudia cuantitativamente la cultura a partir de los cambios en el lenguaje a través de los siglos y en distintas sociedades, valiéndose de matrices de datos masivas (Michel et al, 2011).

La herramienta mencionada puede servir, por ejemplo, para consultar el uso de algunos de los términos clave que interesan en este documento. Así, si se consulta por los términos “polo de desarrollo”, “clúster” y “cadena de valor”, en un marco temporal desde 1950 hasta 2008 (último año permitido), se obtiene el siguiente gráfico:

**GRÁFICO II.1**  
**TÉRMINOS MÁS UTILIZADOS EN LA BIBLIOGRAFÍA DIGITALIZADA**  
**POR GOOGLE (1950-2008)**



Fuente: [http://books.google.com/ngrams/graph?content=polo+de+desarrollo,cluster,cadena+de+valor&year\\_start=1950&year\\_end=2008&corpus=21&smoothing=3&share](http://books.google.com/ngrams/graph?content=polo+de+desarrollo,cluster,cadena+de+valor&year_start=1950&year_end=2008&corpus=21&smoothing=3&share)

El gráfico permite interpretar que la noción de “polos desarrollo” pasó por un auge entre fines de los años sesenta y principios de los noventa, luego del cual parecen entrar en uso decreciente. Esta caída coincide con el periodo en el que comienzan a imponerse indiscutiblemente las nociones restantes que, de manera llamativa, exhiben un marcado paralelismo entre sí. La diferencia radica en que la curva ascendente relativa a los clústers comienza a fines de los sesenta y aparece con mayor frecuencia que el concepto de “cadena de valor”, surgido en la segunda mitad de los ochenta.

Desde ya, el uso de esta herramienta conlleva algunos inconvenientes que es necesario tener en cuenta y que no han pasado desapercibidos para los investigadores (Llorens, 2013). Por ejemplo, ¿siempre que se habla de clúster se está conceptualizando una actividad productiva? ¿O también se

están contabilizando otros usos, como podría ser por parte de la informática? De cualquier modo, es evidente que la noción comienza a hacerse más frecuente en los noventa. ¿Qué quiere decir esto, que la noción se puso simplemente “de moda” o que resultó útil para captar analíticamente fragmentos de un sistema productivo que se vuelve cada vez más complejo? Todo eso será analizado más adelante, al abordar cualitativamente los usos de la terminología específica en los planes de los ministerios.

Por lo mencionado, el análisis lexicométrico se presenta como un área en expansión dentro del campo de la investigación, y su potencial aún está siendo descubierto. En este caso, su aplicación se justifica por el hecho de que el corpus de análisis está compuesto por textos con características similares (planes estratégicos de ministerios nacionales) y con criterios claros: dos dimensiones (la cuestión geográfica y el tratamiento de las cadenas productivas) abordadas a partir de términos cuya selección se detalla a continuación.

## 2. ¿Cómo se seleccionaron las palabras clave?

Las dos dimensiones centrales del informe son analizadas cuantitativamente. Para ello, fue necesario establecer criterios metodológicos que permitan comprender la forma en que los datos fueron recabados.

En primer lugar, y siguiendo el objetivo de identificar el uso de terminologías específicas, se realizó una primera lectura de los planes y se seleccionaron los términos clave y sus campos semánticos. Al mismo tiempo, esta lectura hizo posible detectar posibles inconvenientes a superar en la recolección de los datos.

Cada término buscado incluye a otros términos familiares y las variantes propias del género y el número. Por ejemplo, “geografía” incluye “geográfico” y también “geográfica” y “geografías”, entre otros. También se contempla la sinonimia porque, aun cuando se trate de textos con una alta carga de terminología técnica específica, se apela al uso de sinónimos. En algunas ocasiones, no obstante, algunos términos distintos pero próximos entre sí suelen constituir signos de marcos de referencia, perspectivas disciplinares o posicionamientos ideológicos distintos (de tal manera que, por ejemplo, no es lo mismo “cadena de valor” que “polo productivo” o “clúster”).

Básicamente, el análisis cuantitativo consiste en un análisis de contenido textual, realizando un conteo de los términos seleccionados. Con este análisis se produce información relevante para el análisis de los planes y contribuye a orientar el análisis cualitativo tanto de la cuestión geográfica como del tratamiento de las cadenas productivas.

## 3. Términos seleccionados

A continuación se presentan los términos seleccionados, agrupados según se asocian a cada una de las dimensiones del proyecto:

- Cuestión geográfica: región; federal; provincia; local; territorial; mapa; ciudad; municipal; geografía; urbano; COFECYT\*; espacial; metrópolis; terreno; PROFECYT\*
- Cadenas productivas: cadena (productiva, de valor); complejo (productivo); eslabón; NSPE\*; polo (científico o tecnológico); entramado (productivo); clúster; parque (industrial); tejido productivo; enclave (productivo); articulaciones productivas

*\*Nombres propios relacionados con la geografía o las cadenas de valor, generalmente específicos de cada plan.*

Se decidió descartar algunas palabras tales como “lugar”, “espacio” o “concentración”. En el primer caso porque aparece mucho como conector lógico (“en primer lugar”); en el segundo, se presenta en un sentido demasiado amplio (“espacio institucional”); en el tercero, se refiere al espacio, pero también al capital o a la población, y por eso se decidió excluirla. Es decir, en ninguno de los tres

casos hay una referencia específicamente geográfica. En cambio, el término “espacial” sí es utilizado pero con la aclaración de que excluye los usos ligados con la actividad aeroespacial. Otro término excluido es “red”, al tratarse de un término poco específico y de uso muy extendido.

### *Cuestiones generales*

Además de tomar como unidad de análisis a ciertos términos o campos semánticos, se seleccionaron otros indicadores que pueden ofrecer información general sobre cada uno de los planes. Algunos de estos indicadores son: cantidad de páginas y palabras de cada plan, estructura del plan y extensión de las secciones (diagnóstico, prospectiva, etc.), cantidad de mapas, entre otros.

### *Identificación de definiciones terminológicas*

Dado que uno de los objetivos era identificar los términos específicos y sus definiciones, se realizó una lectura que permitiera no sólo reconocer las definiciones explícitas, sino también las definiciones implícitas. Esto se hizo en base a la bibliografía existente, pero también reparando en los usos de estos términos en los planes y el contexto en el que aparecen.

### *Estructura de análisis de cada plan*

Para cada uno de los cuatro planes se estableció una misma estructura de análisis, a fin de facilitar la posterior comparación. La estructura es la siguiente:

- a) Presentación general: estructura del plan (diagnóstico, descripción, prospectivas y propuestas) y datos cuantitativos.
- b) Análisis del tratamiento de las cadenas (conceptualización, esquematización, definiciones, terminología)
- c) Análisis de la cuestión geográfica (uso de mapas, referencias textuales)
- d) Síntesis y consideraciones finales

Esta estructura fue elaborada a partir de una serie de interrogantes, tales como:

- ¿Qué ideas y conceptos se presentan respecto a la totalidad del entramado productivo, es decir, una concepción sistémica de la economía?
- ¿Hay coherencia en la conceptualización de las cadenas productivas?
- ¿Cómo son esquematizadas las cadenas productivas?
- Respecto a la geografía, ¿cuál es la unidad de análisis que se utiliza?
- ¿Qué uso se hace de los mapas?
- ¿Qué se entiende por “región”?

No obstante, al interior de esta estructura surgieron distintas subsecciones en las que se atiende a las características particulares de cada plan.

## **B. Síntesis de los principales resultados**

La extensión de los textos, medida tanto en cantidad de páginas como en cantidad de palabras, muestra que el plan de Turismo es el más extenso, seguido por Industria; Ciencia y Tecnología (MINCyT) y Agricultura, Ganadería y Pesca (MAGyP).

Respecto a las dos dimensiones centrales de este informe, se observa que la cuestión geográfica tiene una mayor presencia (tanto en volumen como en porcentaje y uso de mapas) en el plan de Turismo. En Agricultura, las referencias geográficas aparecen una vez cada cien palabras,

aproximadamente. En cuanto a las cadenas productivas, éstas son aludidas mayormente y en promedio en el plan de Industria seguido por Agricultura. En Ciencia y Tecnología las referencias son bajas, mientras que en Turismo las cadenas productivas están prácticamente ausentes.

**CUADRO II.1**  
**DATOS GENERALES DE LOS PLANES**

	Agricultura	CyT	Industria	Turismo	
Cantidad de páginas	128	142	233	302	
Cantidad de palabras	29 314	47 128	83 152	134 089	
Palabras por página (promedio)	229,0	331,9	356,9	444,0	
Bibliografía	SÍ	NO	SÍ	SÍ	
Cuestión geográfica	Cantidad de palabras	300	313	568	2501
	Porcentaje sobre el total	1,02%	0,66%	0,68%	1,87%
	Mapas	0	5	23	39
Cadenas Productivas	Cantidad de palabras	177	127	769	59
	Porcentaje sobre el total	0,60%	0,27%	0,92%	0,04%

A continuación se presentan cuadros con los resultados desagregados de las dos dimensiones centrales de este informe. En el primero se analiza la cuestión geográfica y en el segundo el tratamiento de las cadenas productivas. Los cuadros incluyen una escala de color que permite resaltar las cifras extremas y las intermedias con distintos colores.

Lo primero que puede observarse es que, en promedio, el plan de Turismo tiene una mayor cantidad de términos clave referidos a la geografía. Esto, por un lado, se explica porque la cuestión geográfica es inherente a una actividad como el turismo, pero, por el otro, hay que señalar el hecho de que el plan de Turismo es el más extenso de todos.

En general, los términos más presentes son “región”, “federal”, “provincia”, “local” y “territorial”, aunque al interior de cada plan hay otros que se destacan: “geografía” en Industria, “COFECyT” en Ciencia y Tecnología y “mapa” en Turismo.

**CUADRO II.2**  
**REFERENCIAS A LA CUESTIÓN GEOGRÁFICA EN LOS PLANES ANALIZADOS<sup>a</sup>**

Geografía	Agricultura	Ciencia y Tec.	Industria	Tu	Promedio
región	37	55	203	916	302,8
federal	79	28	32	517	164,0
provincia	82	45	24	374	131,3
local	22	47	248	137	113,5
territorial	43	58	22	123	61,5
mapa	3	13	1	142	39,8
ciudad	9	6	3	118	34,0
municipal	7	7	3	97	28,5
geografía	2	14	26	21	15,8
urbano	15	5	3	36	14,8
COFECYT <sup>b</sup>	0	27	0	2	7,3

espacial	0	0	0	12	3,0
metrópolis	1	0	3	4	2,0
terreno	0	4	0	2	1,5
PROFECYT <sup>b</sup>	0	4	0	0	1,0
Total	300	313	568	2 501	
Promedio	20,0	20,9	37,9	166,7	61,4

<sup>a</sup> Los cuadros son presentados con una escala de valores que permite identificar fácilmente los datos de acuerdo a su presencia relativa

<sup>b</sup> Nombres propios relacionados con la geografía o las cadenas de valor, generalmente específicos de cada plan: COFECYT (Consejo Federal de Ciencia y Tecnología), PROFECYT (Programa Nacional de Federalización de la CTI).

El caso de las cadenas productivas es tratado mayormente en el plan del Ministerio de Industria, apelando explícitamente a esa expresión. De hecho, la expresión es utilizada frecuentemente en los cuatro planes. En Agricultura, Ganadería y Pesca, sin embargo, la expresión más frecuente es “complejo” productivo, mientras que en Ciencia y Tecnología se apela a una conceptualización ad hoc: “NSPE” o “Núcleo Socio-Productivo Estratégico”. Las referencias están muy concentradas en pocos términos en el caso de Turismo y Agricultura, mientras se nota una mayor dispersión y diversidad terminológica en Industria y Ciencia y Tecnología.

### CUADRO II.3 REFERENCIAS AL TRATAMIENTO DE LAS CADENAS PRODUCTIVAS EN LOS PLANES ANALIZADOS

Cadenas productivas	Agricultura	Ciencia y tec.	Industria	Turismo	Promedio
cadena (productiva, de valor)	30	18	590	27	166,3
complejo (productivo)	136	5	25	24	47,5
eslabón	5	4	79	1	22,3
NSPE <sup>a</sup>	0	65	0	0	16,3
polo (científico o tecnológico)	0	12	34	0	11,5
entramado (productivo)	5	7	11	1	6,0
clúster	1	6	13	3	5,8
parque (industrial)	0	7	3	0	2,5
tejido productivo	0	2	5	3	2,5
enclave (productivo)	0	0	6	0	1,5
articulaciones productivas	0	1	3	0	1,0
Total	177	127	769	59	
Promedio	16,1	11,5	69,9	5,4	25,7

<sup>a</sup> NSPE (Núcleo Socio-Productivo Estratégico).

Lo llamativo es que, considerando que el plan de Turismo es el más extenso en cantidad de páginas y palabras, es el que menos cantidad de veces emplea alguna de estas palabras para el tratamiento de las cadenas productivas, ya que esto sucede sólo 59 veces en todo el texto.

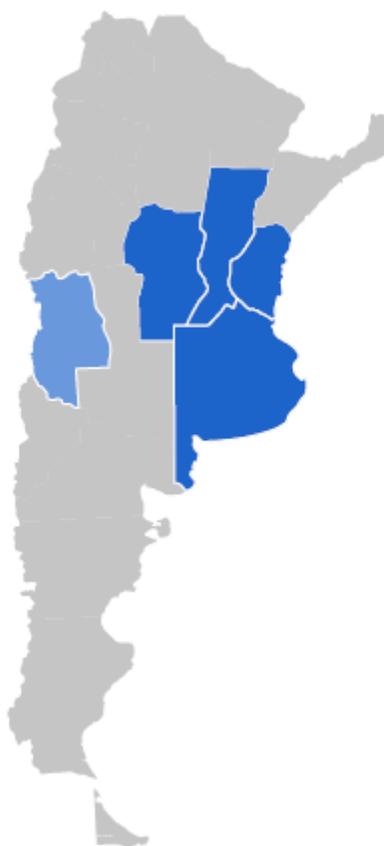
## 1. La cuestión geográfica: terminología y uso de mapas

Respecto a la cuestión geográfica, se encuentran serios inconvenientes en algunos planes, tales como el del MAGyP y el de Industria. En el primero, la dimensión geográfica está reducida a un lugar marginal, a tal punto que no se presentan mapas ni regionalizaciones, y su diversidad terminológica es baja.

El de Industria, en cambio, sí incluye un mapeo de cada cadena, aunque con bajo nivel de detalle. Y, por lo general, este mapeo no agrega más información dado que simplemente grafica aquello que ya ha sido dicho. Por ejemplo, en el caso de la producción de carne aviar se incluye un mapa que destaca a las provincias de Buenos Aires, Entre Ríos, Santa Fe, Córdoba y, en menor medida, Mendoza. El problema radica en que al tomar como unidad de análisis a las provincias se pierde en especificidad local o regional. Es decir, el mapa no dice nada de las diferencias entre las distintas situaciones al interior de una provincia, dando a entender que vale lo mismo para Mar del Plata, Carmen de Patagones, Lincoln, Olavarría o el Conurbano Bonaerense. Salvo escasísimas ocasiones, la referencia geográfica siempre es provincial, lo cual atenta contra las especificidades locales y/o regionales. Y, por otro lado, esta cuestión da lugar a impresiones incorrectas (por ejemplo que el espacio ocupado por las actividades humanas en provincias como Mendoza es todo el territorio) que podrían ser salvadas con información existente, mostrando las grandes macrozonas donde se produce dentro de cada provincia.

**Mapa II.1**

### **Producción de carne aviar en la Argentina**



Fuente: Plan del Ministerio de Industria.

Nota: Los límites y los nombres que figuran en este mapa no implican su apoyo o aceptación oficial por las Naciones Unidas.

En cambio, sí aparecen otros mapas más complejos referidos al contexto internacional. Por ejemplo, se mapea la estrategia de inserción internacional de la cadena de valor foresto-industrial a partir de cuatro categorías: Países desarrollados, Países en desarrollo, Argentina y China. Decíamos que este mapa es más complejo porque no se limita a indicar dónde se encuentra cada país, sino que ofrece información relevante: cada región destacada es representada por un círculo cuyo tamaño expresa, en términos relativos, el volumen que ocupa en el contexto internacional; y también se expresan los vínculos comerciales a través de flechas que unen distintas regiones.

No obstante, si bien es cierto que el mapa es más completo, puede señalarse lo mismo que en el caso anterior: la unidad de análisis utilizada atenta contra la diversidad propia de los territorios.

## MAPA II.2

### ESTRATEGIAS DE INSERCIÓN INTERNACIONAL, CADENA FORESTO-INDUSTRIAL

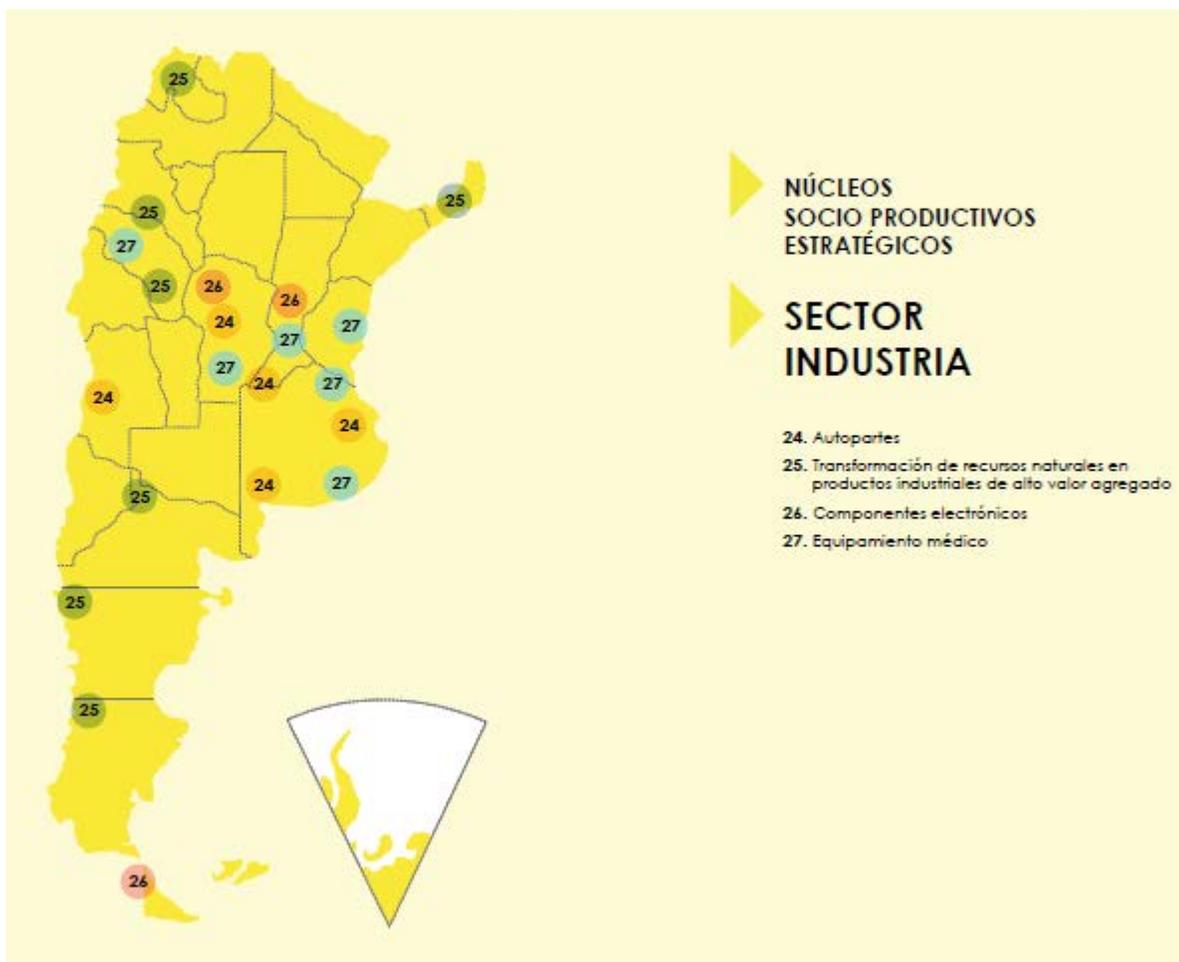


Fuente: Plan del Ministerio de Industria.

Nota: Los límites y los nombres que figuran en este mapa no implican su apoyo o aceptación oficial por las Naciones Unidas.

Los planes de Ciencia y Tecnología y Turismo sí incluyen mapas que aportan información de manera más compleja. En el primer caso, se mapea cada uno de los seis sectores (agroindustria, ambiente y desarrollo sustentable, desarrollo social, energía, industria y salud) con sus NSPE respectivos. Por ejemplo, a continuación se mapean los cuatro NSPE del sector industria: autopartes, transformación de recursos naturales en productos industriales de alto valor agregado, componentes electrónicos y equipamiento médico.

**MAPA II.3**  
**MAPA DEL SECTOR INDUSTRIA, CON LA REFERENCIA DE LOS NSPE**  
**EN LOS QUE SE PROPONE FOCALIZAR**



Fuente: Argentina innovadora 2020.

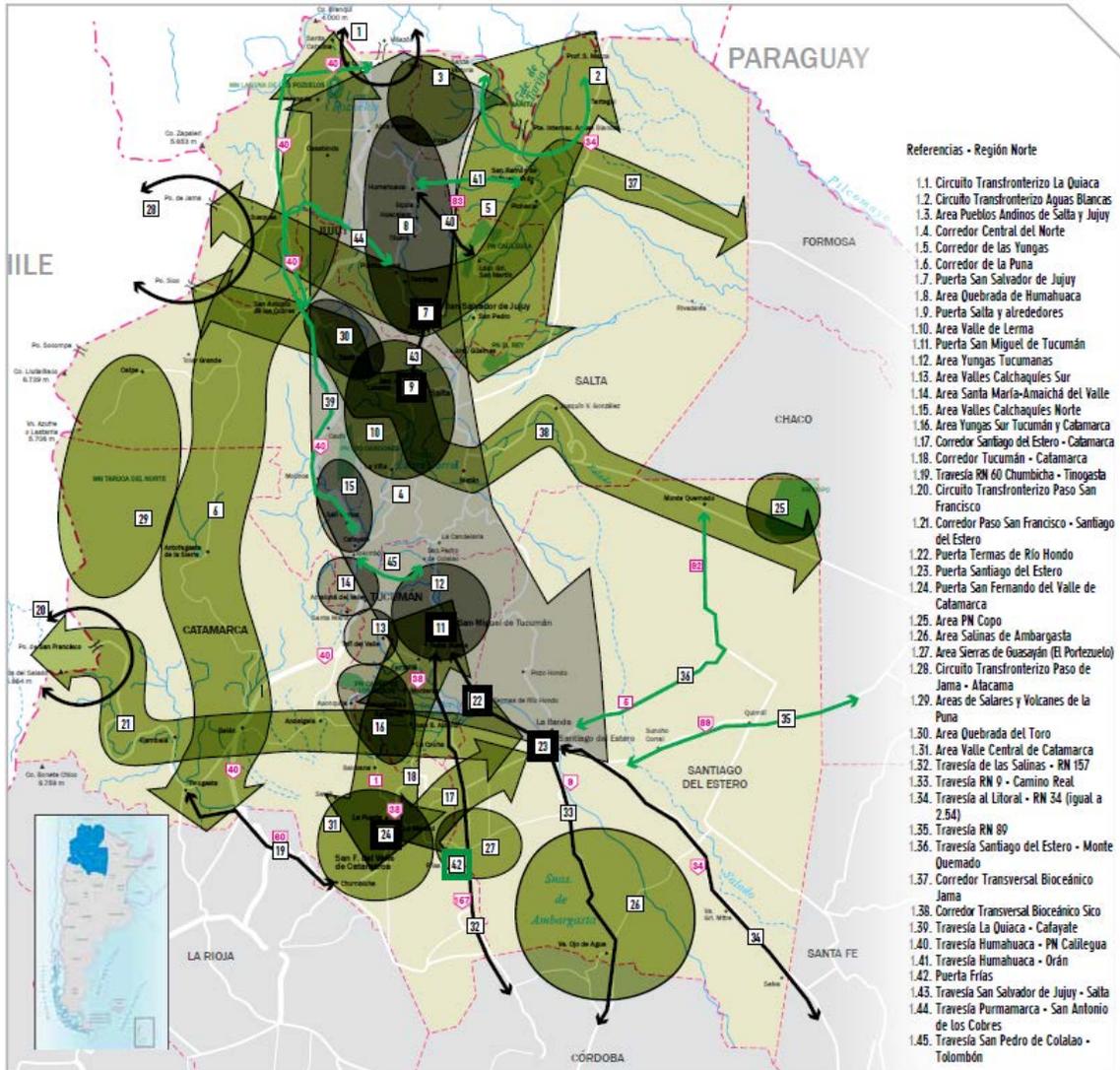
Nota: Los límites y los nombres que figuran en este mapa no implican su apoyo o aceptación oficial por las Naciones Unidas.

Si bien el mapa exhibe los límites geográficos provinciales, vale destacar que la referenciación de los NSPE tiene un mayor nivel de especificidad, dado que están localizados en el lugar aproximado al que pertenecerían dentro de las provincias. Por ejemplo, los tres NSPE de Córdoba están claramente distribuidos entre norte, centro y sur. Con lo cual, la referencia es intra-provincial.

Los mapas más complejos, no obstante, se encuentran en el plan del Ministerio de Turismo. Este plan es, además, el que mayor cantidad de mapas incluye: 39 en total, contra 29 en los otros tres. En este caso, es importante destacar que se incluyen cuatro mapas por cada una de las seis regiones: Norte, Litoral, Córdoba, Cuyo, Patagonia y Buenos Aires. Los cuatro mapas se corresponden con cuatro etapas de la planificación, de tal manera que es posible ver la evolución de lo planificado. A su vez, cada mapa incluye decenas de referencias turísticas (circuitos, áreas) y rutas de acceso y conexión con otras regiones.

MAPA II. 4

MAPA FEDERAL DE OPORTUNIDADES TURÍSTICAS 2011: REGIÓN NORTE



Fuente: PFETS, Ministerio de Turismo.

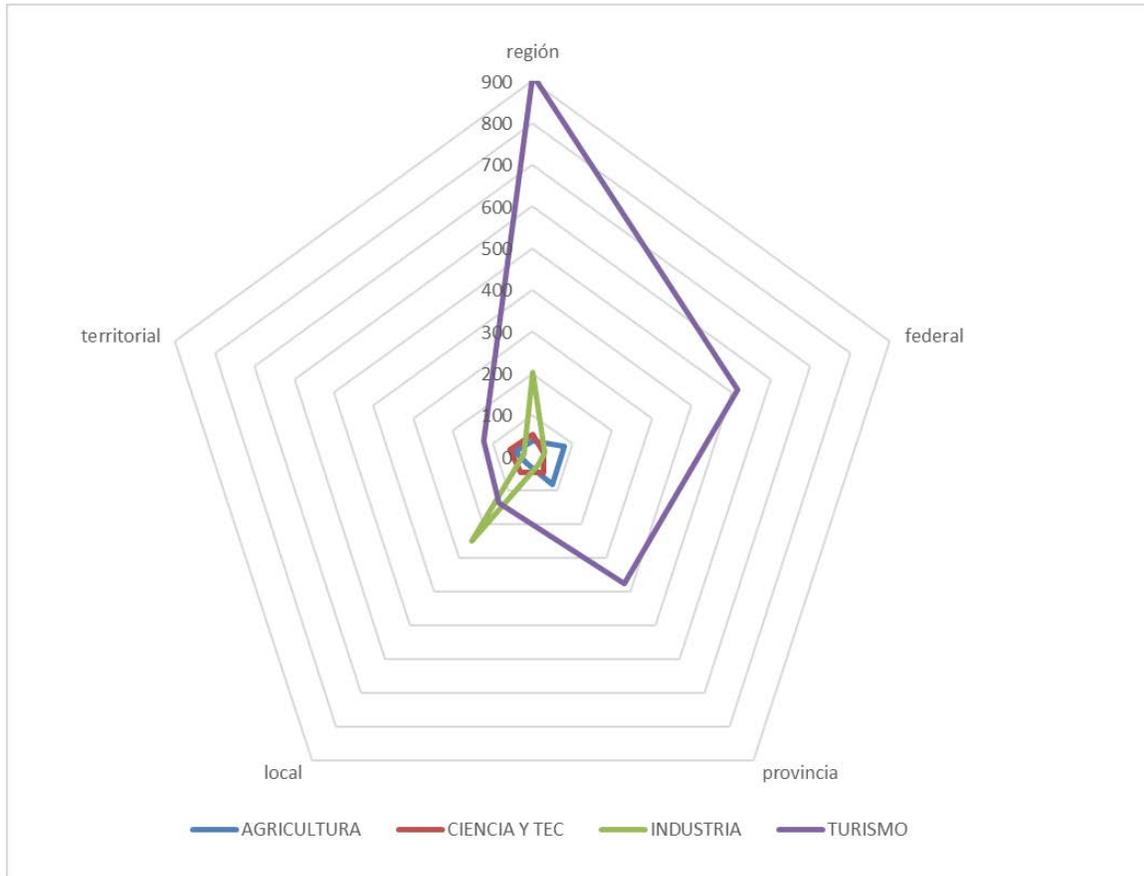
Nota: Los límites y los nombres que figuran en este mapa no implican su apoyo o aceptación oficial por las Naciones Unidas.

Por lo tanto, parece evidente que el uso de mapas está directamente vinculado con la importancia otorgada a la cuestión geográfica. Si bien el hecho de que el plan de Turismo le dé una mayor importancia puede ser considerado algo lógico, lo cierto es que los mapas del Ministerio de Industria son algo escasos en información. Los del MINCyT son un poco más sustanciales y el MAGyP directamente carece de mapas.

Respecto al uso de la terminología geográfica, en el siguiente gráfico se toma una muestra de los principales cinco términos para establecer una comparación entre los cuatro planes del corpus. Como puede observarse, el plan de Turismo supera ampliamente al resto, con la única excepción de que las referencias a lo local son más fuertes en el plan de Industria. Éste, además, tiene cifras destacadas en referencia a lo regional. En menor medida, también debe destacarse la presencia de lo federal y lo provincial en el plan del MAGyP, mientras que el plan de Ciencia y Tecnología es,

claramente, el que menos términos utiliza. Vale recordar que exhibe el porcentaje más bajo de palabras, ya que sólo el 0,66% de las palabras está referida a la cuestión geográfica.

**GRÁFICO II.2**  
**LOS CINCO TÉRMINOS MÁS UTILIZADOS EN EL CORPUS, SEGÚN CADA PLAN,**  
**PARA LA CUESTIÓN GEOGRÁFICA**



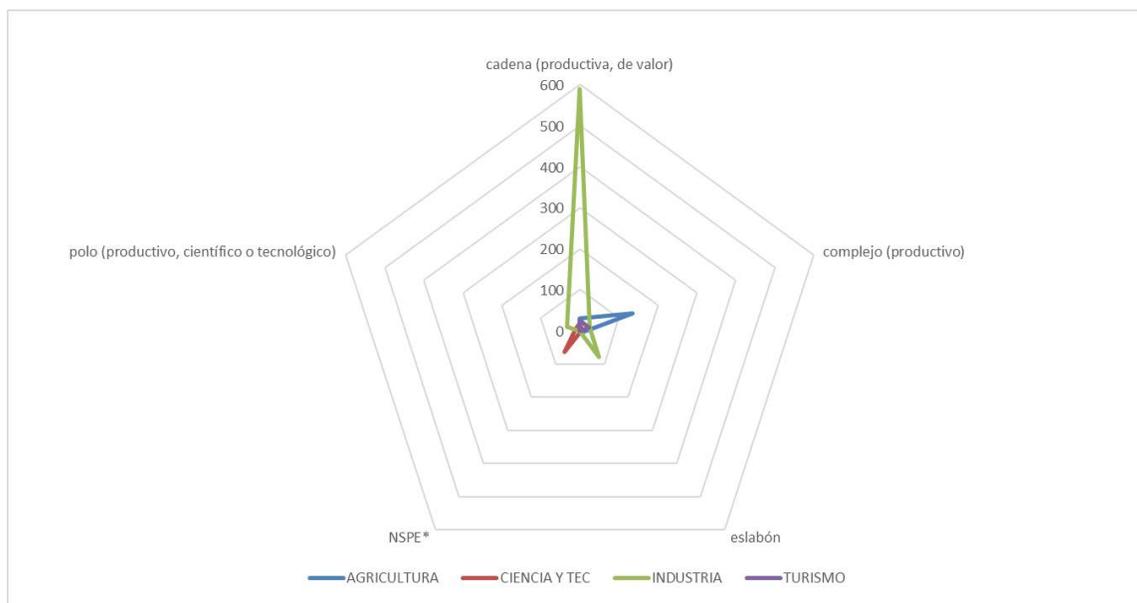
## 2. Caracterización de los conceptos utilizados para el tratamiento de las cadenas de valor

Las cadenas de valor son conceptualizadas de manera diferente. El plan del MINCYT apela a un concepto específico, “NSPE”, para clasificar los sectores y las cadenas. El de Industria, en cambio, utiliza explícitamente la expresión “cadenas de valor” aunque con cierta ambigüedad. Identifica claramente 11 cadenas, con la salvedad de que la cadena de valor “Alimentos” en realidad se divide en tres cadenas distintas: avícola, lácteos y porcinos. El plan del MAGyP, en cambio, recurre casi de manera exclusiva al concepto de “complejos productivos”, algo habitual en el análisis del sector agrícola, pero que no está exento de inconvenientes. Por su parte, el plan de Turismo, a pesar de ser el más extenso, incluye un bajo y casi nulo tratamiento de las cadenas productivas.

A continuación se representan gráficamente los cinco términos más utilizados en el corpus, de acuerdo a cada plan. Si se lo compara con el Gráfico II.2, referido a la cuestión geográfica, se observa una mucha mayor dispersión, como si cada plan privilegiara un término distinto a los otros. En Industria se utiliza “cadena” y en menor medida “eslabón”; en el plan del MAGyP se apela a la idea

de “complejos productivos”; en el del MICyT hay una clara mayoría hacia “NSPE”, mientras que en el plan de Turismo los datos son poco significativos como para destacar algún término.

**GRÁFICO II.3**  
**LOS CINCO TÉRMINOS MÁS UTILIZADOS EN EL CORPUS, SEGÚN CADA PLAN,**  
**PARA EL TRATAMIENTO DE LAS CADENAS PRODUCTIVAS**



Por lo tanto, conociendo ya las tendencias generales y relativas de cada plan, es necesario ahora avanzar en la conceptualización propia de cada uno, así como sus principales inconvenientes, e introducir un breve diálogo con la bibliografía existente referida a estos conceptos.

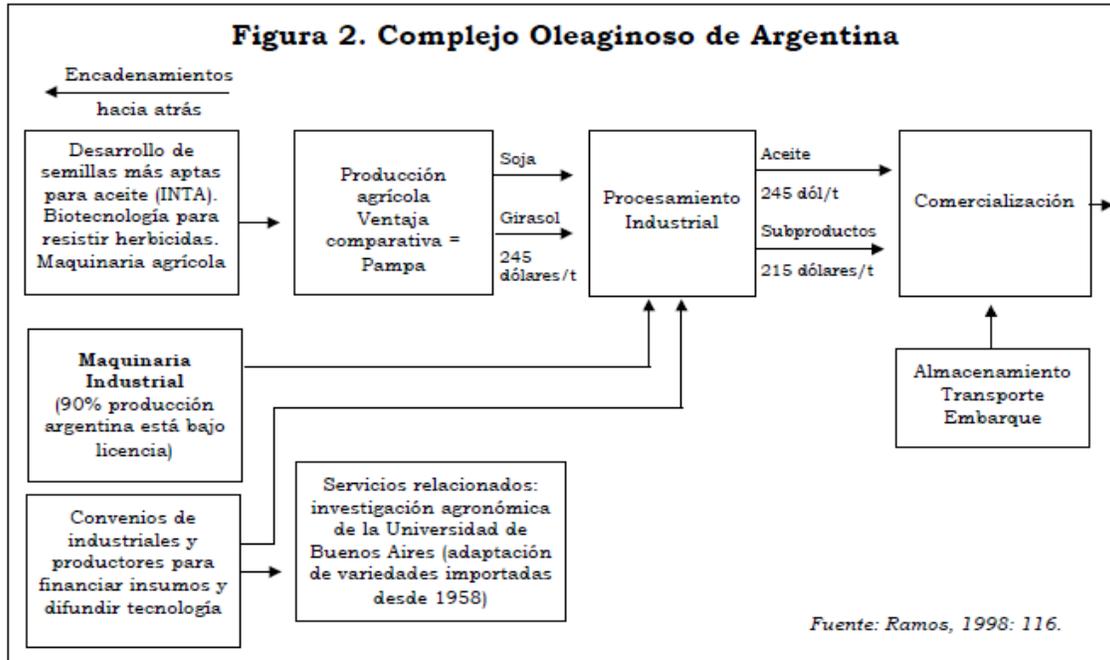
Hemos visto que en el plan del MAGyP se utiliza de manera predominante el concepto de “complejos productivos”, aunque sin apelar a una definición explícita ni tampoco citando bibliografía específica.

El uso de este concepto, no obstante, es habitual en el análisis de la agricultura y el entorno rural. De hecho, uno de los cuadernos técnicos del Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (ICAA) (Rojas y otros, 2000) aborda la cuestión de los complejos productivos. Allí, la definición de los complejos productivos es construida apelando a la conceptualización de distintos autores. Se los define como una “concentración sectorial y/o geográfica de empresas” que se desempeñan en actividades idénticas o estrechamente relacionadas (Ramos, 1998: 108), empresas cuya proximidad les permite compartir una red común de infraestructura y reducir los costos (Sachs y Larraín, 1994: 550), y donde “a menudo los productos de una firma son insumos para otra”, con el beneficio extra de que se maximizan las ganancias de la especialización a partir del aprovechamiento de las ventajas comparativas (Polèse, 1998: 96). También se sostiene que la formación de complejos productivos se fundamenta en diversas teorías, entre las que se mencionan la teoría de los eslabonamientos de Hirschman, los distritos industriales (Dini, 1992: 30) y, el modelo de Michael Porter<sup>13</sup>.

<sup>13</sup> Es llamativo que entre tanta heterogeneidad conceptual se sostenga que “en términos generales, no existe discusión en cuanto a la definición de complejo productivo” (Rojas y otros, 2000). Más aún, se produce una homologación entre dos términos al referirse a “clúster o complejo productivo”. Por lo tanto, puede suponerse que la vaguedad conceptual de los complejos productivos es un problema que trasciende al plan del MAGyP.

Uno de los ejemplos prácticos citados en el cuaderno técnico es el complejo oleaginoso argentino, en el cual se incluyen desde las actividades de desarrollo en biotecnología y maquinaria por parte del INTA hasta el transporte y la comercialización de los productos procesados industrialmente:

**GRÁFICO II.4**  
**COMPLEJO OLEAGINOSO DE ARGENTINA**



Este tipo de esquemas, por ejemplo, están totalmente ausentes en el plan del MAGyP, lo cual dificulta la comprensión cabal de lo que se entiende por complejo productivo.

En el caso del plan del Ministerio de Industria, decíamos, el concepto dominante es el de “cadenas de valor”. Aquí puede decirse que hay una caracterización y definición clara de lo que se entiende por ello, ya que se introduce la cuestión de los eslabones, insumos y servicios vinculados. También está claro el recorte que se hace, al seleccionar una cantidad de cadenas consideradas “estratégicas” con criterios explicitados.

Sin embargo, los inconvenientes de este plan están vinculados a la utilización de otros términos relacionados con el tratamiento de la actividad productiva. Más precisamente, los problemas aparecen en la utilización poco precisa de los siguientes términos: “complejo productivo”, “polo productivo” y, en menor medida, “clúster” o “enclave” ( véase la discusión más precisa de estas cuestiones en el Anexo 1, al final de este documento).

El plan del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva, en cambio, sí explicita la conceptualización de “NSPE”. Estos son el resultado del cruce entre los seis sectores estratégicos (Agroindustria, Ambiente y desarrollo sustentable, Desarrollo social, Energía, Industria y Salud) y las Tecnologías de Propósito General (TPG), las cuales incluyen a la biotecnología, la nanotecnología y las TIC. En total, son 34 los NSPE priorizados en el plan, caracterizados y definidos con un buen nivel de detalle, lo cual convierte al plan del MINCyT en el más focalizado en el tratamiento de las cadenas productivas, a pesar de su brevedad.

Al igual que el anterior, el plan de Turismo no cita bibliografía teórica respecto a las cadenas de valor. Con las diferencias de que su tratamiento de la dimensión productiva es mucho menor, casi nulo, y de que constituye el más extenso de todos los planes. Quizá por su dispersión temática, o por ser el primer plan de la historia del Ministerio, éste es el que más inconvenientes presenta.

## **Anexo: La crítica a los conceptos y a las políticas de polos de crecimiento**

En la bibliografía hay serios y muy firmes cuestionamientos a la idea de polos de crecimiento e ideas similares. Por ejemplo, Coraggio (1972), Cuadrado Roura (1977) y Barrios (2002) revisan críticamente la teoría de los polos, lecturas que contrastan con el uso acrítico y simplificado del concepto que se percibe en el plan.

Coraggio revisa la teoría de los polos de crecimiento de François Perroux a partir de dos ejes centrales: la cuestión técnica y el trasfondo ideológico. Respecto al primer eje, inspirado por los “fracasos reiterados de implementación de polos de desarrollo”, ya a principios de los setenta sostenía que “en el estado actual de cosas, el término polo de desarrollo parece haber perdido utilidad como categoría generalizada de análisis y política, dada la profusión de sentidos que se le adjudican” (Coraggio, 1972). Respecto al segundo eje, concluye que la teoría de los polos de desarrollo es funcional al “avance de la ideología dominante”, por cuanto se presenta como un modelo “puro”, meramente técnico y pensable sólo en las “actuales estructuras sociopolíticas” de los países capitalistas dependientes. Es decir, en líneas generales niega la posibilidad de que en el contexto latinoamericano los polos se enmarquen realmente en una estrategia de desarrollo.

Cuadrado Roura encuentra que a la falta de homogeneidad en el uso del concepto subyace, no obstante, un supuesto en común: la idea de que la concentración de esfuerzos en determinados puntos del espacio geográfico, “bajo la creencia de que esta concentración es beneficiosa y puede acabar expandiendo su positiva influencia en su entorno” (Roura, 1977: 158). A partir tanto del análisis teórico como práctico (mencionando algunos casos en particular), Roura concluye que la ambigüedad no es meramente semántica sino que también se percibe en las experiencias políticas que, bajo la denominación de “polos”, han implementado actividades sumamente heterogéneas.

Barrios (2002) también revisa la teoría de los polos, remontándose a la génesis de la misma, y sintetiza algunas de las críticas iniciales: su ambigüedad conceptual, su visión mecanicista (en tanto enfatiza los aspectos formales por encima de los sustantivos) y cierta “falta de sintonía” con la realidad que se propone transformar. Barrios señala que estas características hicieron que la teoría de los polos se difundiera ampliamente, a tal punto de que categorías como “polo de desarrollo”, “polo de crecimiento” y otras similares se aplicaran indistintamente a cualquier aglomeración de actividades económicas.

Respecto a la “falta de sintonía” con la realidad, la autora señala que afecta particularmente a América latina, dado que la estrategia de los polos resulta menos efectiva en países con gobiernos centralizados y economías regionales poco diversificadas. Es decir, al tomar una teoría pensada a partir de casos de países desarrollados, y trasladarla al contexto latinoamericano, se pasa por alto una serie de factores que intervienen para que, en la práctica, los polos tengan el efecto que se espera de ellos. Aun así, Barrios se distancia del concepto de polos y su resurgimiento para describir las aglomeraciones de actividades productivas de media o alta tecnología, al concluir que, “sin embargo, tal como sucedió con los antiguos polos de desarrollo, la experiencia revela que los tecnopolos tienden a funcionar como enclaves especializados dentro de las economías locales, aportando poco a su desarrollo equilibrado” (Barrios, 2002).

Un ejemplo del uso del concepto de polos está en el capítulo de la cadena de valor química y petroquímica—del plan de Industria—donde se afirma que “los polos petroquímicos tienen un fuerte impacto en la región donde están instalados, dando lugar a procesos de desarrollo regional”. Al respecto, el análisis de Silvia Gorenstein (1993) sobre el polo petroquímico de Bahía Blanca aparece como particularmente contrastante: “tienden a operar en forma poco favorable al desencadenamiento de efectos inductores en el sistema urbano-regional al que se integra. Se visualiza, además, que las restricciones del medio socioeconómico y político regional para sustentar un patrón de inversión

vinculado a la nueva actividad, constituirían otro de los factores que más condicionaron la dinámica propulsora del polo petroquímico en su área de emplazamiento.”

El concepto de enclaves también es cuestionado precisamente por su escaso impacto en las economías locales. Al referirse a los obstáculos específicos de la realidad latinoamericana, Barrios sostiene que “si no se lograba compensar en alguna medida estas condiciones adversas, se estaría fomentando la configuración de enclaves”. Como vimos al analizar el plan, la noción carece de definición explícita pero en sus usos se observa una gran correspondencia con la definición básica de diccionario (“territorio incluido en otro con diferentes características”) y con los aspectos cuestionados por Barrios: el bajo impacto en la economía local y la subestimación de la especificidad territorial.

Si se rastrea una definición más precisa en la bibliografía, Hirschman sostiene que “el enclave se define por la ausencia de relaciones con el resto de la economía” (Urrutia, 2008). Algunos ejemplos para el caso colombiano —estudiado por Hirschman— son: la producción bananera, la industria del petróleo (con insumos principalmente importados) y la minería. El economista alemán sostiene que, para que una actividad económica contribuya al desarrollo económico, debe generar eslabonamientos hacia atrás y hacia adelante. Si estos eslabonamientos son reducidos, la actividad toma la forma de un enclave, que puede generar valor agregado pero con efectos limitados sobre el entramado productivo en general.

Por otro lado, al abordarse la cadena de valor del software se sostiene que se han creado “complejos productivos (clústers) innovadores” que incluirían “capitales ángeles y fondos de capital de riesgo”. Aquí se presentan dos inconvenientes: en primer lugar, se homologan los clústers con los complejos productivos. Ese es un inconveniente que también se observa en otros lugares, como el plan del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca y Rojas et al (2000). En segundo lugar, da por sentada una situación que los estudios sobre la práctica ponen en cuestión. Por ejemplo, algunos autores (López y Ramos, 2008) argumentan que la noción de clúster no se aplica correctamente para describir la producción de software en el caso argentino, y que además los capitales y fondos mencionados constituyen más bien la excepción que la regla. Es decir, hay una visión poco realista respecto al proceso de crecimiento de la producción de software en el país.

Otro cuestionamiento que puede hacerse tiene que ver con que prima una idea de que la I+D es un insumo que sólo participa en las etapas o fases iniciales, y que por lo tanto no hay investigación y desarrollo más adelante en las cadenas de valor. Esto es, claramente, un límite en la visión de la actividad productiva.

En síntesis, es problemático que, en este plan, se utilicen nociones como las de polos y enclaves de manera algo ligera y sin tener en cuenta la extensa bibliografía crítica que existe respecto tanto a su conceptualización como en tanto políticas.

## Bibliografía

- Barrios, S. (2002). “Ejes y polos de desarrollo en el pasado y el futuro de Venezuela”, Revista Urbana v.7 n.30, Caracas.
- Boltanski, L. y Chiapello, È. (2002). El nuevo espíritu del capitalismo, Ediciones Akal, Madrid.
- Coraggio, J. (1972). Hacia una revisión de la teoría de los polos de desarrollo [versión electrónica]. *Eure*, 2 (4), 25-39. Link: [http://coraggioeconomia.org/\\_coraggioeconomia/jlc/archivos%20para%20descargar/REVISION\\_TEORIA\\_DE\\_LOS\\_POLOS\\_DE\\_DESARROLLO.pdf](http://coraggioeconomia.org/_coraggioeconomia/jlc/archivos%20para%20descargar/REVISION_TEORIA_DE_LOS_POLOS_DE_DESARROLLO.pdf)
- Dini, Marco (1992). Capacidad competitiva de las pequeñas empresas italianas. Análisis crítico de la teoría de los distritos industriales en un marco de economía abierta. En Naciones Unidas. División de Desarrollo Productivo y Empresarial. Industrialización y Desarrollo Tecnológico, Informe n° 13. Santiago de Chile.
- Fuentes Aragonés, J.F. y Fernández, M.A. (2000) “Análisis lexicométrico de ‘El Socialista’ (1866-1912): un vocabulario de clase”, *Hispania: Revista española de historia*, ISSN 0018-2141, Vol. 60, N° 206, 2000 , págs. 1047-1066.
- Gorenstein, Silvia. (1993) “El Complejo Petroquímico Bahía Blanca: algunas reflexiones sobre sus implicancias espaciales.” *Desarrollo económico*: 575-601. <http://www.jstor.org/discover/10.2307/3467178?uid=3737512&uid=2&uid=4&sid=21102269782931>
- Llorens, F. (2013). "Google Ngram Viewer y la Analítica Cultural: ¿Puede una herramienta de análisis algorítmico y cuantitativo de datos masivos sustituir al método científico?", publicación web, visto en: [http://francescllorens.eu/site/wp-content/uploads/2013/04/Llorens\\_F\\_Cultural\\_Analytics\\_Ngram.pdf](http://francescllorens.eu/site/wp-content/uploads/2013/04/Llorens_F_Cultural_Analytics_Ngram.pdf) (consultado el 04/06/2013).
- López, A., y Ramos, D. (2008). “La industria de software y servicios informáticos argentina. Tendencias, factores de competitividad y clústers”. Documento de Trabajo, 31. <http://trabajoinformacional.files.wordpress.com/2010/12/lopez-andrc3a9s-y-ramos-daniela-2008la-industria-de-software-y-servicios-inform3a1ticos-en-argentina-cenit-bsas.pdf>
- Michel, Jean-Baptiste; Yuan Kui Shen, Aviva Presser Aiden, Adrian Veres, Matthew K. Gray, The Google Books Team, Joseph P. Pickett, Dale Hoiberg, Dan Clancy, Peter Norvig, Jon Orwant, Steven Pinker, Martin A. Nowak, y Erez Lieberman Aiden (2011). “Quantitative Analysis of Culture Using Millions of Digitized Books”. *Science*, 331.
- Polèse, Mario (1998). Economía urbana y regional: Introducción a la relación entre territorio y desarrollo. Cartago. LUR/BUAP/GIM.
- Porter, Michael (1993). La Ventaja Competitiva de las Naciones. Editorial Vergara.
- Ramos, Joseph. (1998) “Una estrategia de desarrollo a partir de complejos productivos en torno a los recursos naturales”. En: Revista de la CEPAL, núm. 66, pp. 105-125.

- Rodríguez, R. (2003) “Cómo analizar cuantitativamente datos cualitativos”, publicación web, visto en: [http://www.rubenjoserodriguez.com.ar/wp-content/uploads/2011/07/Como\\_analizar\\_cuantitativamente\\_datos\\_cualitativos3.pdf](http://www.rubenjoserodriguez.com.ar/wp-content/uploads/2011/07/Como_analizar_cuantitativamente_datos_cualitativos3.pdf) (consultado el 04/06/2013).
- Rojas, P., et al (2000). “Los complejos productivos de la teoría a la práctica”. En ICAA-Cuadernos Técnicos, n°15, San José.
- Roura, J. R. C. (1977). “El contenido de la teoría de los polos de crecimiento en su concepción original”. Cuadernos de Ciencias Económicas y Empresariales, (1), 129-166.
- Sachs, Jeffrey y Larraín, Felipe (1994). Macroeconomía en la economía global. Prentice Hall Hispanoamericana, S. A. México.
- Urrutia, M. (2008). “Los eslabonamientos y la historia económica de Colombia”, Desarrollo y sociedad, Colombia, n°62.



### **III. Plan Estratégico Agroalimentario y Agroindustrial, Participativo y Federal, 2010-2016 (PEA<sup>2</sup>), del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca**

#### **A. Presentación general: estructura del plan y datos cuantitativos**

El Plan se encuentra dividido en siete secciones. La primera de ellas consiste en una presentación del Plan Estratégico Agroalimentario y Agroindustrial, Participativo y Federal, 2010-2016 (PEA<sup>2</sup>), donde se resalta la lógica federal y participativa de su elaboración y se introduce el “Marco Conceptual Integrador” (MCI) que se reproduce en el gráfico III.1.

En rigor, el MCI esquematiza la situación nacional y el contexto internacional para construir un F.O.D.A. Pero no se definen conceptos, algunos de ellos clave—como “cadena de valor” o “complejo productivo”— para comprender la conceptualización general del plan.

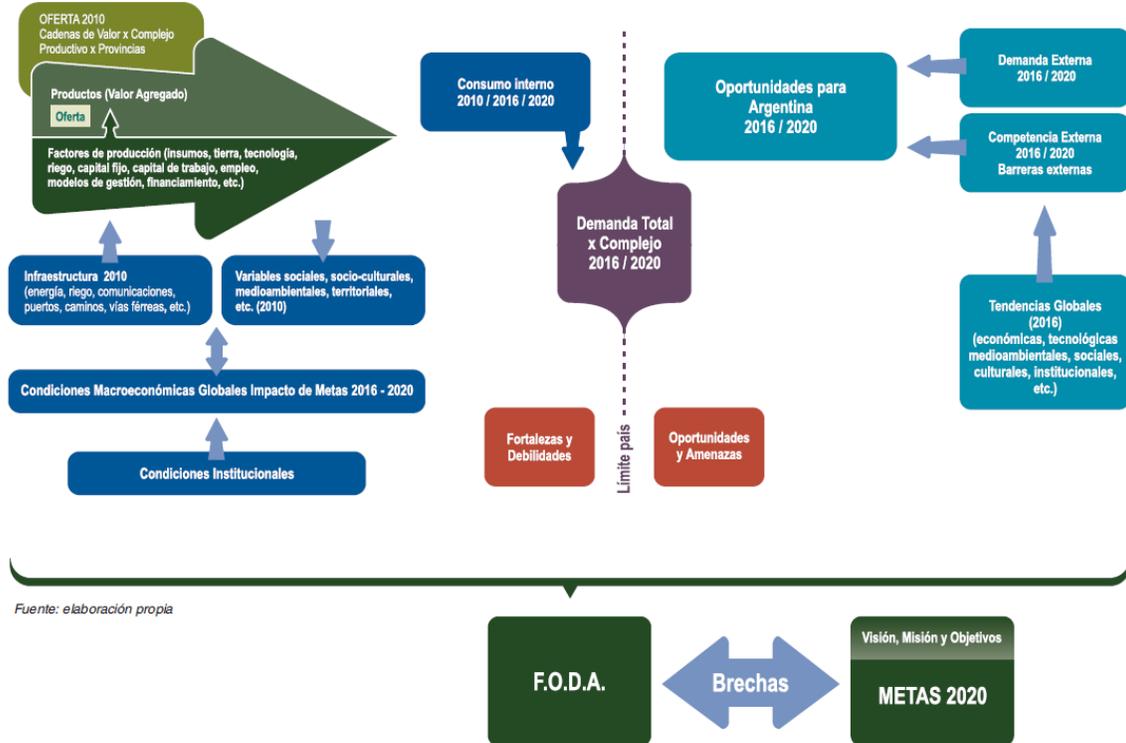
En la segunda sección se caracteriza al sector agroalimentario y agroindustrial. Entre otras cuestiones, se trazan las diferencias entre el “sujeto agrario” del siglo XX y el del siglo XXI, y se manifiesta la necesidad de que la relación sea de convivencia y no de antagonismo. Sintéticamente, el productor rural argentino del siglo XXI es caracterizado por “su espíritu de innovación, su vocación por la inversión, la ocupación del territorio, la proyección a los países de la región y el desarrollo de la tecnología nacional”.

La tercera sección está dedicada al diagnóstico del “agro y su industria en el Bicentenario”. Se resaltan los principales logros del sector y sus instituciones, y se presentan los indicadores macro y microeconómicos más importantes. También se enumeran las medidas económico-productivas, institucionales (como la creación misma del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca) y de comercio exterior más importantes implementadas por la actual gestión de gobierno.

En cuarto lugar está la sección titulada “Presentación del escenario internacional y oportunidades en ese contexto para Argentina, con horizonte al 2020”, en la que se puntualiza sobre las tendencias globales y las oportunidades comerciales que se le presentan a la Argentina para los próximos años.

### GRÁFICO III.1 PLAN ESTRATÉGICO AGROALIMENTARIO Y AGROINDUSTRIAL

#### Marco Conceptual Integrador (MCI)



La sección más extensa es la número cinco, titulada “Visión, Misión, Valores, Objetivos y Metas 2020”. Allí se presentan los dos Modelos de Desarrollo que prevé el plan: el Modelo Incremental, que supondría un crecimiento basado en la tradicional producción de productos primarios y la exportación de *commodities*, más los más recientes productos y servicios agroindustriales con mayor valor agregado; y el Modelo de Valor Agregado con Desarrollo, que propone profundizar en la generación de valor agregado en origen (para contribuir al desarrollo regional/local) y una fuerte inserción en las cadenas globales de valor. Ambos modelos prevén crecimiento, pero el segundo es presentado como un salto cualitativo y un cambio de paradigma.

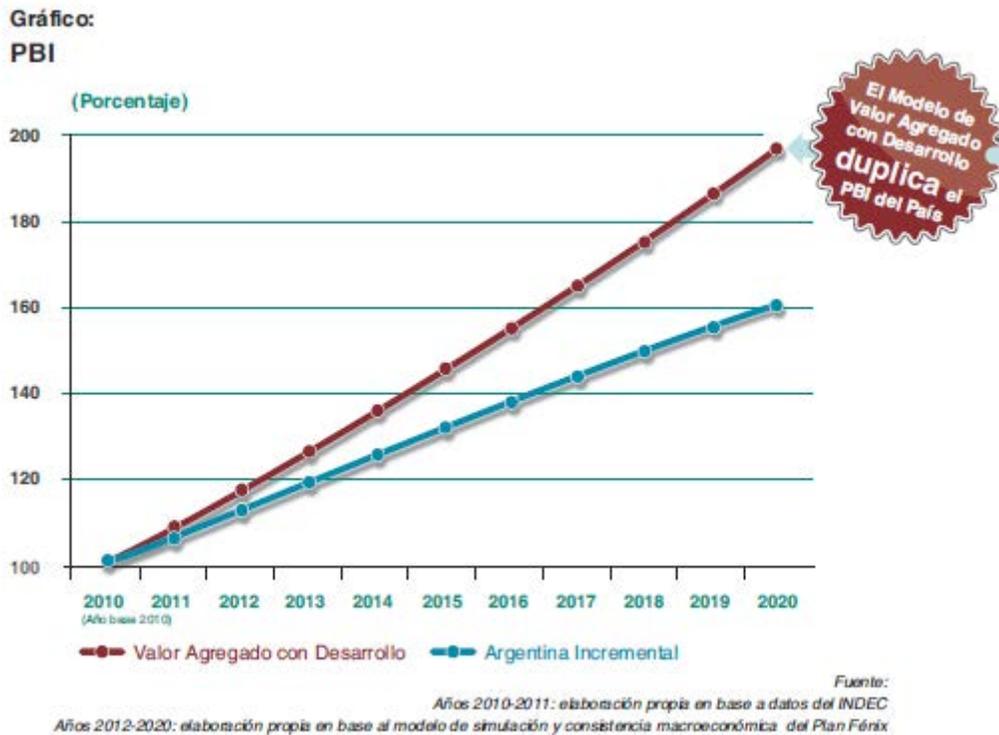
Buena parte de esta sección se refiere a los objetivos de cara al 2020. Por ejemplo, se presentan distintos complejos productivos y para cada uno de ellos los siguientes datos: línea de base (cifras de producción actuales, en dólares, hectáreas o toneladas según el caso), meta 2020 (cifras a alcanzar) y porcentaje de incremento (es decir, crecimiento esperado). Los objetivos se refieren a los siguientes complejos: algodónero, hortícola, forestal, frutal pepita y carozo, vitivinícola; carne bovino, carne porcino, carne ovino, lácteo bovino, frutal cítrica, apícola, avícola, arrocero, girasolero, maicero, sojero, triguero, marítimo pesquero, granos, cultivos industriales y biocombustibles. Sin embargo, además de los objetivos relacionados con los complejos productivos, se establecen otros tales como la generación de organizaciones sectoriales, redes productivas, cooperativas, infraestructura pública, mercados de consumo, desarrollo humano, sustentabilidad ambiental, y otros.

En sexto lugar hay una sección sobre el impacto macroeconómico esperado como resultado del PEA<sup>2</sup>. El impacto, tanto en el sector agroalimentario y agroindustrial como en la economía

Argentina en general, es medido con técnicas de simulación y consistencia en base al período 2010-2020. En el documento se aclara que no son pronósticos o proyecciones, sino un ejercicio por medio del cual se someten a prueba la consistencia y sustentabilidad de la estrategia de desarrollo. Las fuentes de información de las que se nutre el ejercicio son el INDEC, el Ministerio de Economía, el MAGyP y otros organismos públicos nacionales e internacionales, así como informes de la Facultad de Ciencias Económicas y otros centros de investigación. Así, por ejemplo, se presentan gráficos como el siguiente donde se aprecia el efecto que tendrían los dos modelos de desarrollo sobre el PBI:

### GRÁFICO III.2

PLAN ESTRATÉGICO AGROALIMENTARIO Y AGROINDUSTRIAL. ARGENTINA:  
CURVA DE CRECIMIENTO DEL PBI SEGÚN EL MODELO DE VALOR AGREGADO  
CON DESARROLLO Y EL MODELO INCREMENTAL



Finalmente, el documento presenta la bibliografía y sus fuentes. En comparación con los otros planes, la bibliografía citada tiene una extensión considerable y también una diversidad sobre la que se volverá más adelante.

## 1. Datos cuantitativos generales

De los cuatro planes que componen el corpus de análisis, el del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca (MAGyP) constituye el menos extenso, tanto en cantidad de páginas como de palabras.

**CUADRO III.1**  
**DATOS CUANTITATIVOS DEL PLAN ESTRATÉGICO AGROALIMENTARIO**  
**Y AGROINDUSTRIAL**

		Agricultura
Cantidad de páginas		128
Cantidad de palabras		29 314
Palabras por página (promedio)		229,0
Cuestión geográfica	Cantidad de palabras	300
	Porcentaje sobre el total	1,02%
Cadenas Productivas	Cantidad de palabras	177
	Porcentaje sobre el total	0,60%

El espacio otorgado a cada una de las secciones muestra un claro predominio de la parte propositiva del plan, donde se describen, entre otras cuestiones, las grandes metas a lograr en cada complejo productivo para el año 2020.

**CUADRO III.2**  
**PLAN ESTRATÉGICO AGROALIMENTARIO Y AGROINDUSTRIAL.**  
*(Distribución del contenido en porcentaje de las páginas)*

Agricultura	100%
Acerca del PEA2	4,4
Caracterización del Sector Agroalimentario y Agroindustrial	3,1
El Agro y su Industria en el Bicentenario	11,9
Presentación del escenario internacional y oportunidades en ese contexto para Argentina, con horizonte al 2020	5,6
Visión, Misión, Valores, Objetivos y Metas 2020	39,4
Impacto macroeconómico: el efecto PEA2	5,6
Bibliografía	5,6
(resto)	24,4

**a) Análisis cuantitativo del tratamiento de las cadenas**

Respecto al análisis terminológico, y en comparación con los otros planes, este plan registra el segundo mayor porcentaje de palabras referidas a las cadenas de valor, con un porcentaje de 0,60% las palabras totales. Dicha cifra duplica a la del plan del Ministerio de Ciencia y Tecnología y supera en varias veces al del Ministerio de Turismo.

Sin embargo, cabe destacar la baja diversidad de términos que se utilizan para referir a la cuestión de las cadenas, ya que de los once términos seleccionados sólo es posible encontrar cinco: “complejo” (136 veces), “cadena” (30), “eslabón” (5), “entramado” (5) y “clúster” (1). Esto lo convierte en el plan con menos diversidad de todo el corpus.

Es llamativo que pese a la baja diversidad en el uso de términos asociados a las cadenas productivas, el PEA<sup>2</sup> sea el segundo en cantidad de palabras destinadas al tratamiento de las cadenas

de valor, ya que la sumatoria da 177, superior a las 127 de Ciencia y Tecnología y las 59 de Turismo. De hecho, con un solo término (“complejo”), supera a ambos planes.

### **b) Análisis cuantitativo de la cuestión geográfica**

En cuanto a la cuestión geográfica, el plan es el que menos cantidad de palabras dedica a su tratamiento, pero tiene el segundo mayor porcentaje (1,02), bastante por encima de Industria y Ciencia y Tecnología.

También ostenta una baja diversidad al utilizar once de los quince términos seleccionados para la muestra. Los términos más utilizados son “provincia” y “federal”; seguidos por “territorial”, “región”, “local” y “urbano”, entre otros. La presencia de lo provincial, lo federal y lo territorial debe ser destacada dado que sólo es superada en el plan del Ministerio de Turismo. Algo que también vale para términos con menor presencia, como “urbano” y “ciudad”.

## **B. Análisis del tratamiento de las cadenas**

Los datos cuantitativos señalan cuestiones interesantes: el tratamiento de las cadenas de valor es abordado a partir de unos pocos términos específicos y, más aún, todos ellos subordinados a uno principal: los complejos productivos.

### **1. Criterios de selección de las cadenas**

El MAGyP creó mesas divididas subsectorialmente y convocó a los representantes de “las principales cadenas de valor”: trigo, soja, maíz, girasol, bovinos, aves, porcinos, financiamiento, ambiente, innovación tecnológica, entre otros. Estas mesas fueron articulando su trabajo con los Consejos Federales (ámbitos participativos abiertos a los actores del sector). Esto significa que hubo una instancia de selección de las cadenas, aunque tal vez deberíamos decir “sectores”, cuyos criterios no están explicitados en el documento.

Por otro lado, si bien en el Marco Conceptual Integrador se habla de “cadenas de valor por complejo productivo por provincias”, no se precisa específicamente qué cadenas de valor. Los complejos productivos, en cambio, sí son precisados y fueron mencionados en el punto 1 de este texto.

### **2. Conceptualización**

En primer lugar, debe señalarse la falta de definiciones explícitas sobre los términos referidos a las cadenas de valor, lo cual obliga a reconstruir las definiciones implícitas a partir de los usos de los conceptos.

Se ha señalado que la cuestión de las “cadenas de valor” está presente, pero que la expresión más frecuente es la de “complejos productivos”. El uso de esta expresión es habitual en el análisis de la agricultura y el entorno rural. De hecho, uno de los cuadernos técnicos del Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (ICAA) (Rojas et al, 2000) aborda la cuestión de los complejos productivos.

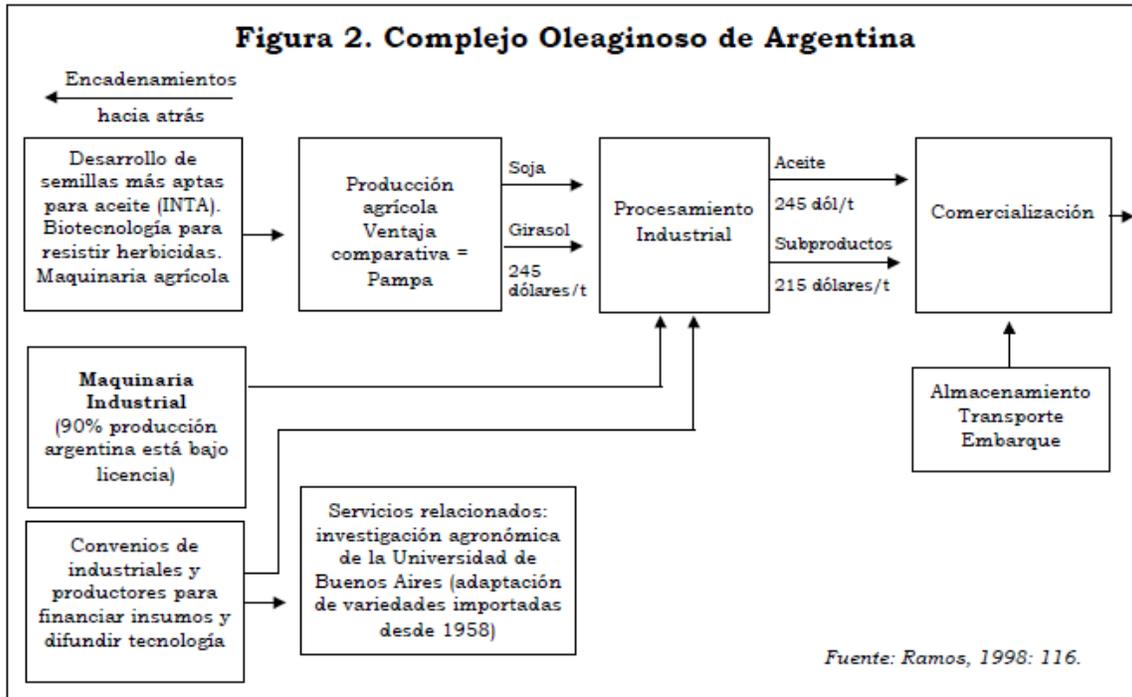
En dicho documento, la definición de los complejos productivos es construida apelando a la conceptualización de distintos autores. Se los define como una “concentración sectorial y/o geográfica de empresas” que se desempeñan en actividades idénticas o estrechamente relacionadas (Ramos, 1998: 108), empresas cuya proximidad les permite compartir una red común de infraestructura y reducir los costos (Sachs y Larraín, 1994: 550), y donde “a menudo los productos de una firma son insumos para otra”, con el beneficio extra de que se maximizan las ganancias de la especialización a partir del aprovechamiento de las ventajas comparativas (Polèse, 1998: 96). También se sostiene que la formación de complejos productivos se fundamenta en diversas teorías, entre las que se mencionan

la teoría de los eslabonamientos de Hirschman, los distritos industriales (Dini, 1992: 30) y, el modelo de Michael Porter<sup>14</sup>.

Uno de los ejemplos prácticos citados en el cuaderno técnico es el complejo oleaginoso argentino, en el cual se incluyen desde las actividades de desarrollo en biotecnología y maquinaria por parte del INTA hasta el transporte y la comercialización de los productos procesados industrialmente:

### GRÁFICO III.3

#### MORFOLOGÍA DEL COMPLEJO OLEAGINOSO ARGENTINO



Fuente: Rojas y otros, 2000.

Este tipo de esquemas, por ejemplo, están totalmente ausentes en el plan del MAGyP, lo cual dificulta la comprensión cabal de lo que se entiende por complejo productivo.

Si se analizan los usos de la terminología en el plan, en cambio, se observa que por ejemplo la avicultura es presentada como un “eslabón clave de la cadena granaria” (pág. 51), pero también se señala que la cadena avícola encabezó “el ranking de 31 cadenas”<sup>15</sup> superando incluso a la soja. En otra parte se hace referencia a “los diferentes eslabones de la cadena de valor de cada complejo productivo” (pág. 38) y, finalmente, existen referencias a las cadenas globales de valor mundial, en las cuales se busca lograr una mayor inserción.

Por lo tanto, la baja diversidad terminológica se expresa como un indicador de la escasa conceptualización que puede observarse a lo largo de todo el plan. Sólo hay algunos elementos para interpretar que los complejos productivos abarcan u organizan cadenas o segmentos de cadenas, y que

<sup>14</sup> Es llamativo que entre tanta heterogeneidad conceptual se sostenga que “en términos generales, no existe discusión en cuanto a la definición de complejo productivo” (Rojas y otros, 2000: 11). Más aún, se produce una homologación entre dos términos al referirse a “clúster o complejo productivo”.

<sup>15</sup> Las 31 cadenas son tomadas de Anlló, Bisang y Salvatierra (2010).

prima un recorte sectorial por encima del geográfico. La falta de definiciones explícitas también alcanza a otros términos, como clúster.

### 3. Bibliografía sobre las cadenas de valor

Buena parte de la bibliografía referida en el plan tiene que ver con la administración, la gestión, la gerencia y la planificación. Las únicas fuentes que tienen que ver con el análisis de las cadenas de valor son un documento de la CEPAL, otros del INTA y un libro de Michael Porter.

El libro de Porter es *Las ventaja competitiva de las naciones* (1993), en el que se define “cadena de valor” como un “sistema interdependiente o red de actividades, conectado mediante enlaces”. Los enlaces se producen cuando la forma de llevar a cabo una actividad afecta al coste o la eficacia de otras actividades.

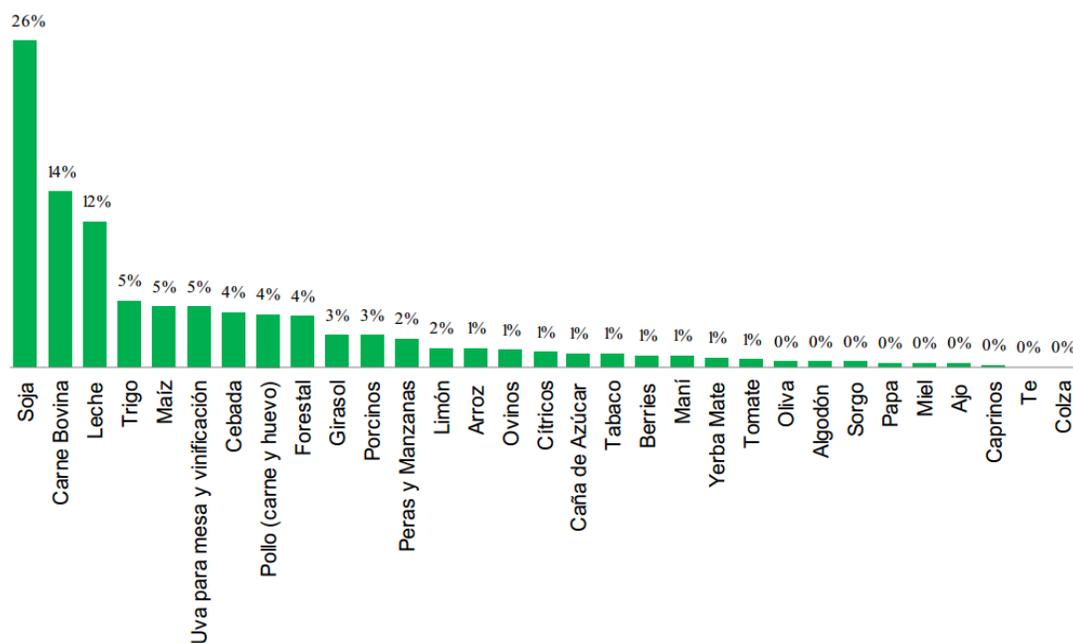
De los documentos del INTA, el que está referenciado en el cuerpo del texto es “Estimación de Techos Productivos Sustentables de las Cadenas Agroalimentarias y Agroindustriales”. Este documento tiene por objetivo integrar las capacidades productivas y tecnológicas de todas las economías regionales, con especial foco en tres áreas de intervención: las cadenas de valor, los agroecosistemas y los territorios. Su importancia en el plan radica en que los “techos productivos” fueron utilizados para los ejercicios de simulación.

El documento de la CEPAL (Anlló, Bisang y Salvatierra, 2010), del cual se toman las 31 cadenas, incluye una discusión conceptual relevante respecto a las formas de organizar la producción. Se distingue en tres tipologías: cadenas, clústers y redes de producción. Los encadenamientos productivos permiten analizar desde la conformación de un producto (o grupo de productos) teniendo en cuenta los insumos, servicios asociados, esquemas de transporte, hasta las posteriores fases de comercialización y consumo. Los clústers, por su parte, hacen foco en las posibilidades de mejoras competitivas individuales que se obtienen al participar en una localización y un entorno favorables. Además de los beneficios que emanan de la concentración geográfica de actividades similares o complementarias, también hay otros que provienen de la vinculación con instituciones públicas y privadas de apoyo e incluso dimensiones socio-culturales. Finalmente, en las redes de producción las empresas no necesariamente comparten una localización pero están vinculadas por un producto básico a partir del cual desarrollan junto a los proveedores un tipo de cooperación “entre rivales”. Implican lazos duraderos, acuerdos de precios, circulación de conocimientos, entre otras cuestiones. Estas redes generalmente están conformadas por empresas-núcleo, sus proveedores y sus clientes.

En las cadenas de valor el punto de partida analítico es un producto determinado y sus encadenamientos hacia atrás o hacia delante; en los clústers se parte desde el mapa de la localización; mientras que en las redes el análisis empieza por los vínculos entre empresas (Anlló, Bisang y Salvatierra, 2010).

En dicho documento también se conceptualizan las cadenas globales de valor, que se distinguen por desplegarse en un espacio de intercambio dado por el mercado mundial. Se componen de un conjunto de actividades desarrolladas por distintas unidades económicas independientes y en diversos espacios físicos (países y/o regiones), con la particularidad de que estas actividades se encuentran articuladas por una o varias instancias de coordinación.

**GRÁFICO III.4**  
**LAS 31 CADENAS DEL SECTOR**  
**IMPORTANCIA DE CADA CADENA EN EL TOTAL**  
**DE CADENAS CUANTIFICADAS, AÑO 2007**



Fuente: CEPAL (Anlló, Bisang y Salvatierra, 2010)

### C. Análisis de la cuestión geográfica

El plan del MAGyP, llamativamente, carece de mapas. En todo el documento no hay un solo mapa en el que se refiera geográficamente a las regiones en las que determinada actividad tiene un mayor volumen de producción. En algún punto, esto puede ponerse en relación a que los “complejos productivos” fueron estructurados sectorialmente y no por región.

Tampoco hay una regionalización, es decir, una segmentación del país en unidades subnacionales que agrupen varias provincias o ciudades de acuerdo a ciertas características comunes. En otros planes es posible encontrar este tipo de regionalización.

Por otro lado, tomando como base los datos cuantitativos, llama la atención la escasa diversidad de términos referidos a la cuestión geográfica (es, junto al de Industria, el plan con menos diversidad en este aspecto). También es el plan que menor cantidad de veces utiliza la palabra “geografía” (o alguna familiar, como “geográfico”), algo que sólo lo hace en dos oportunidades. En cambio, la gran cantidad de menciones a lo provincial invita a pensar que se trata de un plan que toma como unidad de análisis a las provincias en detrimento de ámbitos regionales o locales (que aparecen en menor medida); y que las referencias a lo federal señalan meramente la necesidad de federalizar las acciones del plan. De hecho, es frecuente que el término “provincias” aparezca para destacar que las mismas participaron activamente de la elaboración del plan. Es decir, no aparecen vinculadas a la sección analítica del plan, sino al reconocimiento institucional y al carácter participativo del mismo.

En síntesis, el aspecto geográfico del plan parece estar muy descuidado, el hecho de que no incluya mapas ni una regionalización así lo indica, mientras que las referencias textuales sólo aportan referencias aisladas a las provincias o algún punto del país en particular.

## D. Síntesis y consideraciones finales

El plan del MAGyP es el más breve de todo el corpus (que también incluye los planes de Industria, CyT y Turismo), tanto en cantidad de páginas como de palabras. Esto no es necesariamente algo cuestionable. De hecho, las cifras indican que 1,02 palabras de cada cien están referidas a la cuestión geográfica, mientras que 0,60 de cada cien tratan el tema de las cadenas de valor. Comparativamente, estas cifras superan a las del plan del Ministerio de Ciencia y Tecnología en ambos casos, al de Industria en lo que refiere a la geografía y al del Ministerio de Turismo respecto a las cadenas productivas. Es decir, en términos comparativos cuantitativos, el plan se encuentra en una posición intermedia del corpus.

Sin embargo, hay otros datos que indican algunos inconvenientes. Por empezar, gran parte del documento (el 40%, aproximadamente) está destinado a describir la misión, visión, los valores y los objetivos y metas de cara al 2020. Esta sección está atravesada por la cuestión de los “complejos productivos”, los cuales son descriptos muy superficialmente, sin definiciones conceptuales claras, y sin considerar la geografía de la producción.

En cuanto al tratamiento de las cadenas productivas, hemos dado cuenta de la escasa diversidad de términos que se emplean: sólo cinco, entre los que se destaca ampliamente “complejo”. Otro inconveniente es la falta de definiciones conceptuales explícitas. Incluso si se observa con atención los usos que se hace de los términos, no es sencillo reconstruir una definición conceptual clara.

Por lo tanto, fue necesario recurrir a la bibliografía citada en el plan. Si bien ésta es abundante, su baja especificidad hace que sólo algunos textos estén referidos a las cadenas (ver punto 2.3). Por ejemplo, Porter (1993) y CEPAL (Anlló, Bisang y Salvatierra, 2010) incluyen definiciones sobre términos como “cadena de valor”, “clúster”, “redes de producción” y “cadenas globales de valor”. La explicitación de lo que se entiende por los “complejos productivos”, en cambio, no está presente; motivo por cual se recurrió a bibliografía específica no citada.

El concepto de complejos productivos es muy utilizado en el análisis del sector agrario, tal como lo ejemplifica el cuaderno técnico del ICAA: “Los complejos productivos de la teoría a la práctica” (Rojas y otros, 2000). Sin embargo, hemos visto que aún en este documento persisten ciertas imprecisiones conceptuales, donde incluso se homologan complejos con clústers.

Por otra parte, el aspecto geográfico del plan tiene un lugar que podríamos calificar de marginal. No hay mapas ni regionalizaciones, la diversidad terminológica es muy baja y las referencias a las provincias y a lo federal (principales términos utilizados) tienen un escaso componente analítico.

La brevedad del plan, decíamos, no es algo necesariamente cuestionable. Lo que sí puede cuestionársele es que su enfoque no contemple la geografía de la producción y no defina claramente sus conceptos relativos a las cadenas productivas. En los dos ejes que nos competen se observa una baja diversidad terminológica, la cual —sumada a la extensión del plan— ahora bien podemos interpretar como un signo de los problemas que el plan presenta.

## Bibliografía

- Anlló, G., Bisang, R., & Salvatierra, G. (2010). Cambios estructurales en las actividades agropecuarias De lo primario a las cadenas globales de valor. CEPAL.
- Dini, Marco (1992). “Capacidad competitiva de las pequeñas empresas italianas. Análisis crítico de la teoría de los distritos industriales en un marco de economía abierta”. En Naciones Unidas. División de Desarrollo Productivo y Empresarial. Industrialización y Desarrollo Tecnológico, Informe n° 13. Santiago de Chile.
- Polèse, Mario (1998). Economía urbana y regional: Introducción a la relación entre territorio y desarrollo. Cartago. LUR/BUAP/GIM.
- Porter, Michael (1993). La Ventaja Competitiva de las Naciones. Editorial Vergara.
- Ramos, Joseph. (1998) “Una estrategia de desarrollo a partir de complejos productivos en torno a los recursos naturales”. En: Revista de la CEPAL, núm. 66, pp. 105-125.
- Rojas, P., et al (2000). “Los complejos productivos de la teoría a la práctica”. En ICAA-Cuadernos Técnicos, n°15, San José.
- Sachs, Jeffrey y Larraín, Felipe (1994). Macroeconomía en la economía global. Prentice Hall Hispanoamericana, S. A. México.

## **IV. Plan Estratégico Industrial, Argentina 2020, Ministerio de Industria**

### **A. Presentación general: estructura del plan y datos cuantitativos**

#### **1. Estructura del Plan**

El Plan Estratégico Industrial 2020, elaborado por el Ministerio de Industria, se divide en tres secciones.

La primera de ellas incluye un capítulo denominado “Con el esfuerzo de todos: la reconstrucción de la industria argentina 2003-2010”, donde se realiza un repaso y un diagnóstico del sector industrial en la historia reciente. Este capítulo incluye estadísticas, cuadros, gráficos y una descripción de los principales logros del sector, como así también una metodología de análisis sobre las cadenas de valor.

La segunda sección está dedicada enteramente al análisis de las once cadenas de valor seleccionadas. Primero se realiza una introducción y se exponen los criterios de selección utilizados. Luego, se procede al abordaje de cada una de las cadenas. Cada cadena es tratada en un capítulo distinto y se establece una estructura de análisis similar, que contiene los siguientes apartados: A) Objetivos cuantitativos; B) Lineamientos estratégicos; C) Estructura de la cadena de valor y evolución reciente; D) Dinámica de la cadena de valor; E) Proyección 2020; y F) Propuestas. Además, los distintos aspectos de cada cadena son representados en cuadros, esquemas, mapas y gráficos.

La sección número tres se titula “Consensos para profundizar la reindustrialización de Argentina”, y describe los nueve consensos alcanzados en los foros sectoriales participativos y federales desarrollados durante 2011 (un foro por cada cadena). Estos consensos tienen por objetivo profundizar los logros descriptos en el diagnóstico, y aportar a la visión delineada por el Estado de las “potencialidades y desafíos” de las cadenas. De los foros participaron más de 2.500 actores, que representaron a empresarios, trabajadores, universidades y centros tecnológicos, gobiernos provinciales y municipales, a otros ministerios nacionales, entre otros. Los consensos a los que se arribó son:

- 1) Necesidad de un Estado presente
- 2) Un mercado interno pujante es el pilar de la inversión, la agregación de valor y el aumento de la competitividad
- 3) El crecimiento con inclusión implica federalizar la industrialización
- 4) Es necesario dar un salto exportador
- 5) Una política de abastecimiento de insumos difundidos de clase mundial
- 6) Una política de gestión de las materias primas agropecuarias y minerales
- 7) Mayor financiamiento para la inversión y el comercio exterior
- 8) Una política de formación de recursos humanos
- 9) Una política de innovación, diseño y marketing

Finalmente, el documento incluye la bibliografía y las fuentes estadísticas.

## 2. Datos cuantitativos generales

**CUADRO IV.1**

**DATOS CUANTITATIVOS DEL PLAN DE INDUSTRIA**

		Industria
Cantidad de páginas		233
Cantidad de palabras		83 152
Palabras por página (promedio)		356,9
Cuestión	Cantidad de palabras	568
geográfica	Porcentaje sobre el total	0,68%
Cadenas	Cantidad de palabras	769
Productivas	Porcentaje sobre el total	0,92%

El Plan del Ministerio de Industria es el segundo más largo del corpus analizado (que incluye los planes de turismo, CyT y agricultura), medido tanto en cantidad de páginas como de palabras. Su estructura, descrita en el punto anterior, está representada porcentualmente de la siguiente manera:

**CUADRO IV.2**

**PLAN DE INDUSTRIA**

*(Distribución del contenido en porcentaje de las páginas)*

Industria	100%
Con el esfuerzo de todos: la reconstrucción de la industria argentina 2003-2010	9,1
Cadenas de valor	77,4
Consensos para profundizar la reindustrialización de Argentina	4,5
Bibliografía y fuentes	1,4
(resto)	7,7

Esto quiere decir que hay una clara y notoria predominancia del análisis de cada una de las once cadenas de valor, en detrimento de las secciones de diagnóstico o consensos. Esta proporción es distinta a la de otros planes.

#### **a) Análisis cuantitativo del tratamiento de las cadenas**

Respecto al análisis terminológico, este Plan es —en comparación con los otros tres— el que mayor cantidad y diversidad de términos utiliza para referir a las cadenas productivas. Recordemos que, en este documento, prácticamente una palabra (0,92%) de cada cien está referida a la cuestión de las cadenas productivas.

En cuanto a la diversidad de términos, se observa una gran presencia del término “cadena”; seguido por “eslabón”, “polo” y “complejo” en una posición intermedia; y en tercer lugar por un conjunto de términos más o menos dispersos (“clúster”, “entramado”, “enclave”, “tejido”, “parque” y “articulaciones productivas”). Esta diversidad y sus implicancias serán analizadas cualitativamente más adelante, en el punto 2.

El término “cadena” (junto con “cadenas”, “encadenamiento”, etc.) aparece de manera destacada (590 veces en este plan). Mientras que, sumando todas las veces que aparecen los once términos seleccionados para el análisis de las cadenas de valor, se contabilizan 1.132 palabras en el conjunto de los cuatro planes analizados. Es decir, “cadena” en el Plan de Industria representa el 52% del total de las palabras referidas a cadenas de valor en todo el corpus (que, recordemos, incluye los planes de industria, turismo, CyT y agricultura).

#### **b) Análisis cuantitativo de la cuestión geográfica**

En términos absolutos, el Plan de Industria es el segundo en cuanto a cantidad de términos referidos a la cuestión geográfica. Sin embargo, si lo medimos en términos relativos, esto es, en porcentajes, este plan es —junto con el de Ciencia y Tecnología— el que menor cantidad (0,68%) de referencias exhibe.

Los términos más utilizados son “local” y “región”; seguidos más atrás por “federal”, “geografía”, “provincia” y “territorial”. La preocupación por lo regional y local debe ser subrayado dado que cuantitativamente supera ampliamente a los planes de Agricultura y Ciencia y Tecnología, y se aproxima a Turismo. Una particularidad es que el término “geografía” (y otros familiares) aparece en este plan más que en cualquier otro.

## **B. Análisis del tratamiento de las cadenas**

Como fue señalado anteriormente, este Plan le da un tratamiento privilegiado a la cuestión de las cadenas de valor, a tal punto que prácticamente tres cuartas partes del documento están destinadas al análisis de estas cadenas.

### **1. Criterios de selección de las cadenas**

El Plan selecciona y analiza once cadenas consideradas estratégicas, dado que “forman la trama central del tejido productivo argentino”. Los criterios establecidos para justificar esa selección obedecen a las siguientes cuestiones: i) importancia en el producto bruto industrial y trayectoria en la industria argentina, ii) recurso natural altamente competitivo, iii) entramado productivo, iv) difusión de tecnología, v) mercado interno y vi) balanza comercial e inserción internacional. De esta manera, se seleccionaron las siguientes cadenas de valor:

**CUADRO IV.3**  
**PLAN DE INDUSTRIA. CADENAS DE VALOR SELECCIONADAS**

1.	Alimentos
2.	Automotriz y autopartes
3.	Bienes de capital
4.	Cuero, Calzado marroquinería
5.	Maquinaria Agrícola
6.	Material de construcción
7.	Medicamentos
8.	Foresto-industrial
9.	Química y petroquímica
10.	Software
11.	Textil

Sin embargo, cabe aquí hacer una salvedad: si bien cada uno de estos puntos es denominado explícitamente como “cadenas de valor”, en “Alimentos” convendría hablar de “sector” dado que allí se incluyen tres cadenas distintas: avícola, láctea y porcina.

## 2. Metodología y objetivos

Los sectores productivos son analizados tomando como unidad de análisis a las cadenas de valor. Éstas son definidas como “el conjunto de todas las actividades que son necesarias para producir un bien o servicio desde su concepción (...), pasando por las diferentes etapas de producción (...) hasta el suministro al consumidor final para su uso”. Es decir, se incluyen tres etapas: I+D y extracción de la materia prima; provisión de servicios y transformación física; y consumo.

El análisis tiene como referencia a la economía global, ya que identifica nichos vacíos y el grado de concentración sectorial, poniendo énfasis en “la dinámica de las relaciones inter e intra sectoriales”. Esta consideración se subraya porque guarda estrecha relación con el objetivo general del Plan, que consiste en lograr una “competitividad sistémica”, es decir, una competitividad vertical (al interior de cada cadena) pero también horizontal (articulando eslabones comunes a varias cadenas). Por ejemplo, se destaca la importancia de los insumos difundidos, entendidos como insumos que abastecen a diversas cadenas de producción.

Tal es el caso de la cadena química y petroquímica que provee este tipo de insumos y por ello se constituye en una de las claves de la competitividad del resto de la economía. El Plan señala que, a pesar de su fuerte inserción en cada uno de los eslabones del aparato productivo, esta cadena requiere, sin embargo, una mayor integración sectorial y territorial.

Por su parte, la cadena de valor de bienes de capital es considerada estratégica en su contribución al desarrollo económico por ser proveedora de todas las cadenas productivas y “derramar su progreso técnico en la competitividad de la economía”.

El contexto productivo general y una visión de totalidad también están presentes en la noción de entramado productivo, o sea, el conjunto de “encadenamientos productivos hacia atrás (desarrollo de proveedores) y hacia delante (agregación de valor sobre producto base)”. El Plan se propone desarrollar este entramado para fortalecer la industria y generar una estructura productiva más densa y diversificada. Esto implica, por un lado, cadenas de valor extensas, que reúnan actores con requerimientos interrelacionados; y, por el otro, cadenas más completas, con mayor diversificación para reducir la dependencia externa y aumentar el dinamismo de la demanda intra-industrial.

Para alcanzar dichos objetivos, el Plan considera necesario potenciar las cadenas productivas estratégicas, tanto en su orientación hacia el mercado interno como hacia el internacional,

maximizando su capacidad de absorber ciencia, tecnología e innovación, y que, de esta manera, contribuyan al crecimiento y desarrollo del país.

### 3. Conceptualización

Si bien se ha señalado que la forma principal de conceptualizar la actividad productiva es a partir de la idea de cadenas de valor, el documento también apela al uso de otros términos. Por ejemplo, para la cadena de valor avícola se señala la necesidad de incentivar el desarrollo de clústers, definidos escuetamente como “aglomeraciones productivas regionales”, pero puntualizando también que estos clústers contribuirían difundiendo la tecnología, el acceso a la información y la implementación de “buenas prácticas”. En otro capítulo, referido a la cadena de valor del software, los clústers son descritos como “complejos productivos innovadores” en los que se combinan “de manera excepcional” un conjunto de factores tales como las universidades, los centros tecnológicos de excelencia, las empresas líderes, el capital de riesgo, una cultura del emprendimiento, etc.

Por otro lado, una expresión que aparece frecuentemente es la de polos productivos, como en el caso de la cadena de valor cuero, calzado y marroquinería. Estos polos aparecen generalmente ligados a regiones específicas o lugares cercanos a las fuentes de recursos naturales (tal es el caso de la cadena textil e indumentaria, donde se plantea la generación de polos próximos a materias primas tales como el algodón, la lana, y el pelo de camélido). En el capítulo de la cadena química y petroquímica, se sostiene que “los polos petroquímicos tienen un fuerte impacto en la región donde están instalados, dando lugar a procesos de desarrollo regional”. A pesar de que el término es uno de los más utilizados en el Plan (aparece tercero en el cuadro de cadenas productivas, detrás de “cadena” y “eslabón”), no se presenta una definición explícita de la expresión. Sin embargo, es posible reconstruir una definición implícita indagando en los usos de la expresión: en efecto, aparece vinculada a ciertos objetivos como proveer el abastecimiento local, federalizar la producción e industrializar la ruralidad. Por lo tanto, es posible interpretar que por polos productivos se entiende a aquellas unidades productivas que se emplazan en lugares en los que la producción tiene un bajo nivel de sofisticación con el objetivo de dar un salto cualitativo.

Algo similar sucede con los enclaves productivos, asociados al abastecimiento local/regional “en las provincias extra pampeanas como Chaco, Santiago del Estero, Salta, Jujuy” de la cadena de valor avícola. Por otro lado, en la cadena de valor de bienes de capital se los presenta como una herramienta para potenciar la producción de sectores elaboradores de recursos naturales competitivos (minerales, textil, etc.) y la producción de bienes primarios en regiones que se dedican a ello, incluso en las poblaciones más pequeñas, a fin de iniciar las primeras acciones de transformación (por ejemplo, biodiesel, alimento balanceado). Entonces, los enclaves productivos serían unidades de producción que intervienen en las etapas iniciales de una cadena, y en un entorno geográfico relativamente aislado de los grandes centros de producción. Esta interpretación se basa, por un lado, en los usos del término en el plan y, por el otro, en una de las acepciones que el Diccionario de la Real Academia Española ofrece para enclave: “territorio incluido en otro con diferentes características políticas, administrativas, geográficas, etc”. Es decir, siguiendo esta definición, un enclave productivo sería un espacio productivo con características distintas a las de su entorno inmediato, y que tiene por fin promover la industrialización de la producción.

## C. Análisis de la cuestión geográfica

### 1. Referencias textuales

Como se señaló anteriormente, la cuestión geográfica no tiene mucha presencia en este plan, sobre todo si se lo compara con el de Agricultura o Turismo. Sin embargo, se ha señalado que hay dos términos que aparecen de manera destacada, y un conjunto de otros cuatro términos que tienen cierta

frecuencia. El propósito de este apartado consiste en analizar cualitativamente los usos de la terminología geográfica.

Una primera lectura que puede hacerse, sobre la base de los datos cuantitativos, es que pareciera predominar un enfoque local/regional. Sin embargo, si se observa detenidamente el uso de los términos, se encuentra que el término “región” se utiliza de manera ambigua, refiriendo en algunas ocasiones a los espacios sub-nacionales y en otras a las organizaciones internacionales como Unasur o Mercosur.

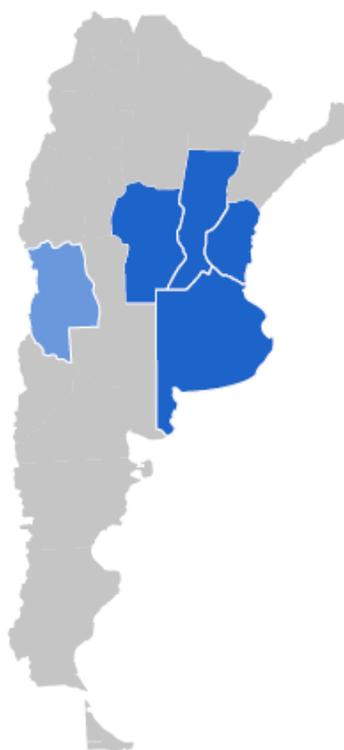
## 2. Uso de mapas

El plan de Industria incluye un mapeo de cada una de las cadenas de valor abordadas. En total, son 23 mapas, cifra que sólo es superada por el plan del Ministerio de Turismo (39).

Sin embargo, estos mapas poseen un bajo nivel de detalle y, por lo general, no agregan más información dado que simplemente grafican aquello que ya ha sido dicho. Por ejemplo, en el caso de la producción de carne aviar se incluye un mapa que destaca a las provincias de Buenos Aires, Entre Ríos, Santa Fe, Córdoba y, en menor medida, Mendoza. El problema radica en que al tomar como unidad de análisis a las provincias se pierde en especificidad local o regional. Es decir, el mapa no dice nada de las diferencias entre las distintas situaciones al interior de una provincia, dando a entender que vale lo mismo para Mar del Plata, Carmen de Patagones, Lincoln, Olavarría o el Conurbano Bonaerense. Salvo escasísimas ocasiones, la referencia geográfica siempre es provincial, lo cual atenta contra las especificidades locales y/o regionales. Y, por otro lado, esta cuestión da lugar a impresiones incorrectas que podrían ser salvadas con información existente, mostrando las grandes macrozonas productivas dentro de cada provincia.

### MAPA IV. 1

#### PLAN DE INDUSTRIA. MAPA DE LA PRODUCCIÓN DE CARNE AVIAR.



Fuente: Plan del Ministerio de Industria.

En cambio, sí aparecen otros mapas más complejos referidos al contexto internacional. Por ejemplo, se mapea la estrategia de inserción internacional de la cadena de valor foresto-industrial a partir de cuatro categorías: Países desarrollados, Países en desarrollo, Argentina y China. Decíamos que este mapa es más complejo porque no se limita a indicar dónde se encuentra cada país, sino que ofrece información relevante: cada región destacada es representada por un círculo cuyo tamaño expresa, en términos relativos, el volumen que ocuparía en el contexto internacional; y también se expresan los vínculos comerciales a través de flechas que unen distintas regiones.

MAPA VI.2

**ESTRATEGIAS DE INSERCIÓN INTERNACIONAL, CADENA FORESTO-INDUSTRIAL**



Fuente: Industria, pág. 99.

No obstante, si bien es cierto que el mapa es más completo, puede señalarse lo mismo que en el caso anterior: la unidad de análisis utilizada atenta contra la diversidad propia de los territorios.

**D. Síntesis y consideraciones finales**

A modo de síntesis, debe decirse que el plan del Ministerio de Industria es uno de los más extensos del corpus, dedica gran parte del documento (y con una amplia diversidad terminológica) al tratamiento de la actividad productiva y, en términos relativos, el abordaje de la cuestión geográfica es débil. Respecto a esto último, se incluye una buena cantidad de mapas pero, en general, no aportan información específica.

En cuanto a las formas en que se organiza la producción, la forma predominante de analizarlas es a partir del concepto de “cadenas de valor”. Estas cadenas se encuentran caracterizadas con un nivel de complejidad considerable, ya que tienen en cuenta los eslabones, insumos y servicios asociados. Asimismo, se establece una clara identificación de las mismas, al seleccionar las 11 cadenas (aunque la alimentaria se divide en tres) “estratégicas” con criterios bien explicitados.

No obstante, también se ha señalado que el plan utiliza una gran diversidad terminológica para referirse a las cadenas productivas y esquemas similares. Términos como “complejo productivo”, “polo productivo” y, en menor medida, otros como “clúster” o “enclave”, también están presentes. Aunque estos términos no son definidos explícitamente en el plan, su uso en el texto nos permite interpretar que los polos y enclaves productivos tenderían a potenciar los eslabones más débiles y con menor agregación de valor, en un contexto de especialización productiva local o regional; mientras que los clústers intervendrían en procesos de producción más complejos y tendiendo a establecer fuertes vínculos con entornos generalmente urbanos y sus instituciones (educativas, financieras, políticas, empresariales, etc.).

## Anexo. La crítica a los conceptos y a las políticas de polos de crecimiento

### ANEXO CAPITULO II

En la bibliografía hay serios y muy firmes cuestionamientos a la idea de polos de crecimiento e ideas similares. Por ejemplo, Coraggio (1972), Cuadrado Roura (1977) y Barrios (2002) revisan críticamente la teoría de los polos, lecturas que contrastan con el uso acrítico y simplificado del concepto que se percibe en el plan.

Coraggio revisa la teoría de los polos de crecimiento de François Perroux a partir de dos ejes centrales: la cuestión técnica y el trasfondo ideológico. Respecto al primer eje, inspirado por los “fracasos reiterados de implementación de polos de desarrollo”, ya a principios de los setenta sostenía que “en el estado actual de cosas, el término polo de desarrollo parece haber perdido utilidad como categoría generalizada de análisis y política, dada la profusión de sentidos que se le adjudican” (Coraggio, 1972). Respecto al segundo eje, concluye que la teoría de los polos de desarrollo es funcional al “avance de la ideología dominante”, por cuanto se presenta como un modelo “puro”, meramente técnico y pensable sólo en las “actuales estructuras sociopolíticas” de los países capitalistas dependientes. Es decir, en líneas generales niega la posibilidad de que en el contexto latinoamericano los polos se enmarquen realmente en una estrategia de desarrollo.

Cuadrado Roura encuentra que a la falta de homogeneidad en el uso del concepto subyace, no obstante, un supuesto en común: la idea de que la concentración de esfuerzos en determinados puntos del espacio geográfico, “bajo la creencia de que esta concentración es beneficiosa y puede acabar expandiendo su positiva influencia en su entorno” (Roura, 1977: 158). A partir tanto del análisis teórico como práctico (mencionando algunos casos en particular), Roura concluye que la ambigüedad no es meramente semántica sino que también se percibe en las experiencias políticas que, bajo la denominación de “polos”, han implementado actividades sumamente heterogéneas.

Barrios (2002) también revisa la teoría de los polos, remontándose a la génesis de la misma, y sintetiza algunas de las críticas iniciales: su ambigüedad conceptual, su visión mecanicista (en tanto enfatiza los aspectos formales por encima de los sustantivos) y cierta “falta de sintonía” con la realidad que se propone transformar. Barrios señala que estas características hicieron que la teoría de los polos se difundiera ampliamente, a tal punto de que categorías como “polo de desarrollo”, “polo de crecimiento” y otras similares se aplicaran indistintamente a cualquier aglomeración de actividades económicas.

Respecto a la “falta de sintonía” con la realidad, la autora señala que afecta particularmente a América latina, dado que la estrategia de los polos resulta menos efectiva en países con gobiernos centralizados y economías regionales poco diversificadas. Es decir, al tomar una teoría pensada a partir de casos de países desarrollados, y trasladarla al contexto latinoamericano, se pasa por alto una serie de factores que intervienen para que, en la práctica, los polos tengan el efecto que se espera de ellos. Aun así, Barrios se distancia del concepto de polos y su resurgimiento para describir las aglomeraciones de actividades productivas de media o alta tecnología, al concluir que, “sin embargo, tal como sucedió con los antiguos polos de desarrollo, la experiencia revela que los tecnopolos tienden a funcionar como enclaves especializados dentro de las economías locales, aportando poco a su desarrollo equilibrado” (Barrios, 2002).

Un ejemplo del uso del concepto de polos está en el capítulo de la cadena de valor química y petroquímica—del plan de Industria--donde se afirma que “los polos petroquímicos tienen un fuerte impacto en la región donde están instalados, dando lugar a procesos de desarrollo regional”. Al respecto, el análisis de Silvia Gorenstein (1993) sobre el polo petroquímico de Bahía Blanca aparece como particularmente contrastante: “tienden a operar en forma poco favorable al desencadenamiento de efectos inductores en el sistema urbano-regional al que se integra. Se visualiza, además, que las

restricciones del medio socioeconómico y político regional para sustentar un patrón de inversión vinculado a la nueva actividad, constituirían otro de los factores que más condicionaron la dinámica propulsora del polo petroquímico en su área de emplazamiento.”

El concepto de enclaves también es cuestionado precisamente por su escaso impacto en las economías locales. Al referirse a los obstáculos específicos de la realidad latinoamericana, Barrios sostiene que “si no se lograba compensar en alguna medida estas condiciones adversas, se estaría fomentando la configuración de enclaves”. Como vimos al analizar el plan, la noción carece de definición explícita pero en sus usos se observa una gran correspondencia con la definición básica de diccionario (“territorio incluido en otro con diferentes características”) y con los aspectos cuestionados por Barrios: el bajo impacto en la economía local y la subestimación de la especificidad territorial.

Si se rastrea una definición más precisa en la bibliografía, Hirschman sostiene que “el enclave se define por la ausencia de relaciones con el resto de la economía” (Urrutia, 2008). Algunos ejemplos para el caso colombiano —estudiado por Hirschman— son: la producción bananera, la industria del petróleo (con insumos principalmente importados) y la minería. El economista alemán sostiene que, para que una actividad económica contribuya al desarrollo económico, debe generar eslabonamientos hacia atrás y hacia adelante. Si estos eslabonamientos son reducidos, la actividad toma la forma de un enclave, que puede generar valor agregado pero con efectos limitados sobre el entramado productivo en general.

Por otro lado, al abordarse la cadena de valor del software se sostiene que se han creado “complejos productivos (clústers) innovadores” que incluirían “capitales ángeles y fondos de capital de riesgo”. Aquí se presentan dos inconvenientes: en primer lugar, se homologan los clústers con los complejos productivos. Ese es un inconveniente que también se observa en otros lugares, como el plan del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca y Rojas et al (2000). En segundo lugar, da por sentada una situación que los estudios sobre la práctica ponen en cuestión. Por ejemplo, algunos autores (López y Ramos, 2008) argumentan que la noción de clúster no se aplica correctamente para describir la producción de software en el caso argentino, y que además los capitales y fondos mencionados constituyen más bien la excepción que la regla. Es decir, hay una visión poco realista respecto al proceso de crecimiento de la producción de software en el país.

Otro cuestionamiento que puede hacerse tiene que ver con que prima una idea de que la I+D es un insumo que sólo participa en las etapas o fases iniciales, y que por lo tanto no hay investigación y desarrollo más adelante en las cadenas de valor. Esto es, claramente, un límite en la visión de la actividad productiva.

En síntesis, es problemático que, en este plan, se utilicen nociones como las de polos y enclaves de manera algo ligera y sin tener en cuenta la extensa bibliografía crítica que existe respecto tanto a su conceptualización como en tanto políticas.

## Bibliografía

- Barrios, S. (2002). “Ejes y polos de desarrollo en el pasado y el futuro de Venezuela”, Revista Urbana v.7 n.30, Caracas.
- Coraggio, J. (1972). Hacia una revisión de la teoría de los polos de desarrollo [versión electrónica]. Eure, 2 (4), 25-39. Link: [http://coraggioeconomia.org/\\_coraggioeconomia/jlc/archivos%20para%20descargar/REVISION\\_TEORIA\\_DE\\_LOS\\_POLOS\\_DE\\_DESARROLLO.pdf](http://coraggioeconomia.org/_coraggioeconomia/jlc/archivos%20para%20descargar/REVISION_TEORIA_DE_LOS_POLOS_DE_DESARROLLO.pdf)
- Gorenstein, Silvia. (1993) “El Complejo Petroquímico Bahía Blanca: algunas reflexiones sobre sus implicancias espaciales.” Desarrollo económico: 575-601. <http://www.jstor.org/discover/10.2307/3467178?uid=3737512&uid=2&uid=4&sid=21102269782931>
- López, A., y Ramos, D. (2008). “La industria de software y servicios informáticos argentina. Tendencias, factores de competitividad y clústers”. Documento de Trabajo, 31. <http://trabajoinformacional.files.wordpress.com/2010/12/lopez-andrc3a9s-y-ramos-daniela-2008la-industria-de-software-y-servicios-informc3altios-en-argentina-cenit-bsas.pdf>
- Rojas, P., et al (2000). “Los complejos productivos de la teoría a la práctica”. En ICAA-Cuadernos Técnicos, n°15, San José.
- Roura, J. R. C. (1977). El contenido de la teoría de los polos de crecimiento en su concepción original. Cuadernos de Ciencias Económicas y Empresariales, (1), 129-166.
- Urrutia, M. (2008). “Los eslabonamientos y la historia económica de Colombia”, Desarrollo y sociedad, Colombia, n°62.



## **V. Argentina innovadora 2020. Plan nacional de ciencia, tecnología e innovación. Lineamientos estratégicos 2012-2015, Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva**

### **A. Presentación general: estructura del plan y datos cuantitativos**

#### **1. Estructura del Plan**

El plan Argentina innovadora 2020, elaborado por el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva (MINCyT) está dividido en cuatro capítulos.

El primero, “Dinámica reciente del sistema de ciencia, tecnología e innovación en Argentina”, realiza un repaso por las políticas nacionales en la materia (con particular énfasis al periodo que inicia en 2007, con la creación del ministerio), describe la perspectiva estratégica y el marco institucional, y caracteriza el desempeño del sector a partir de algunos indicadores generales.

El segundo capítulo se titula “Enfoque, objetivos y características del plan Argentina Innovadora 2020” y es uno de los más sustanciales de todo el texto. Incluye una fundamentación conceptual y empírica del enfoque, presenta la orientación general, la metodología, los objetivos, las proyecciones y los ejes de trabajo. En un cuadro se muestran las estimaciones para dos periodos (el 2015 y el 2020) en base a dos escenarios posibles y a un conjunto de indicadores de I+D.

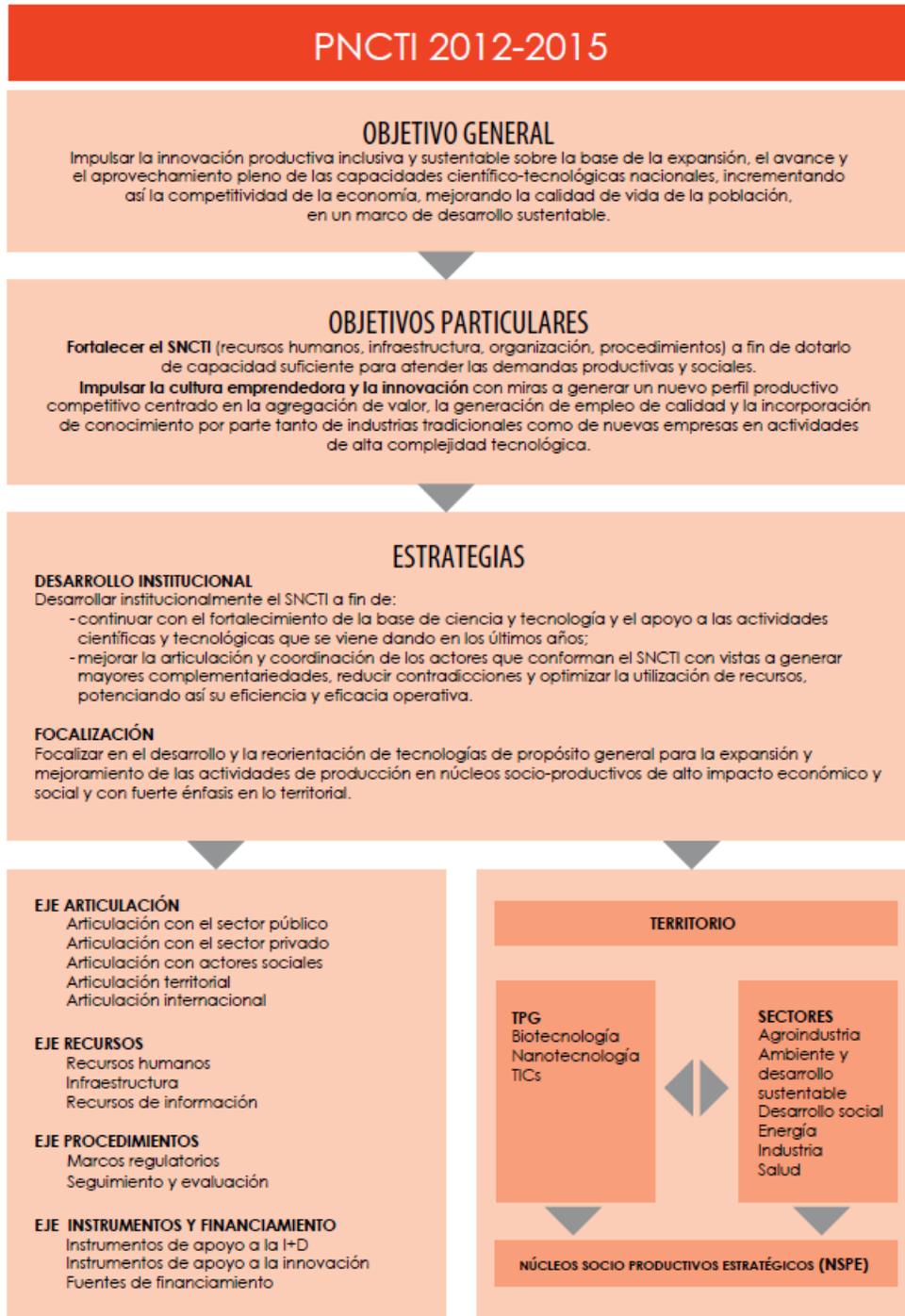
También se presenta información respecto a: i) la estrategia institucional, que contempla una articulación con distintos actores, recursos (humanos, de infraestructura, de información), procedimientos, instrumentos y financiamiento; y ii) la estrategia de focalización, que, en base a un conjunto de “áreas prioritarias”, busca direccionar las políticas hacia los siguientes sectores:

- Agroindustria
- Ambiente y desarrollo sustentable
- Desarrollo Social
- Energía
- Industria

- Salud

El capítulo finaliza con la definición y caracterización de los “Núcleos Socio Productivos Estratégicos” (NSPE), conceptualización que será abordada más adelante en este mismo texto. La esquematización del plan, que resume todo el capítulo, se reproduce a continuación.

**GRÁFICO V.1  
PLAN DE CYT. OBJETIVOS Y ESTRATEGIAS**



El tercer capítulo, constituye una “Agenda de gestión 2012-2015”. Introduce brevemente las líneas de acción para alcanzar las metas y los objetivos del capítulo anterior, distinguiendo entre las dos estrategias: la institucional y la de focalización.

Finalmente, el último capítulo está compuesto por los anexos. El primero incluye los “Mapas territoriales de los NSPE” (Núcleos Socio Productivos Estratégicos), mientras que el resto esquematiza con un alto nivel de detalle distintas cuestiones: el segundo los objetivos generales, el tercero la estrategia de desarrollo institucional y el cuarto agrega el esquema de las estrategias de focalización. Un quinto y último anexo ofrece el listado de participantes en la elaboración del plan.

## 2. Datos cuantitativos generales

**CUADRO V.1**  
**DATOS CUANTITATIVOS DEL PLAN DE CIENCIA Y TÉCNICA**

Cantidad de páginas		142
Cantidad de palabras		47 128
Palabras por página (promedio)		331,9
Cuestión geográfica	Cantidad de palabras	313
	Porcentaje sobre el total	0,66%
Cadenas Productivas	Cantidad de palabras	127
	Porcentaje sobre el total	0,27%

Este plan es el segundo más breve del corpus, tanto en cantidad de páginas como de palabras. Su estructura, descrita en el punto anterior, está representada porcentualmente de la siguiente manera.

**CUADRO V.2**  
**PLAN DE CIENCIA Y TÉCNICA**  
*(Distribución del contenido en porcentaje de páginas)*

Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva	100%
Dinámica reciente del SNCTI en la Argentina	8,5
Enfoque, objetivos y características del plan	25,4
Agenda de gestión 2012-2015	6,3
Anexos	41,5
(resto)	18,3

Estas proporciones hacen que el plan del MINCyT se diferencie de los otros, dado que organiza la información de una manera particular. Gran parte del documento está dedicada a los objetivos y a la operacionalización de las estrategias, ya que los anexos (capítulo 4) no hacen más que retomar con mayor nivel de desarrollo el capítulo 2. Es decir, esos dos capítulos podrían ser sumados, y alcanzarían a cubrir dos tercios del plan. El diagnóstico tiene un espacio breve en la primera parte, mientras que la parte propositiva (capítulo 3) es aún más breve.

### **Análisis cuantitativo del tratamiento de las cadenas**

En el plan se emplean pocos términos relacionados con las cadenas productivas. Esto se refleja en que sólo el 0,27% de las palabras está dedicada a ello, porcentaje que representa menos de la

mitad de su equivalente en el plan del MAGyP y menos de un tercio de la cifra del plan del Ministerio de Industria. Sólo es superior a la del plan del Ministerio de Turismo, en el cual el tema está prácticamente ausente.

En cambio, hay que resaltar que este plan emplea una mayor diversidad de términos que el resto, ya que de los seleccionados para el análisis sólo uno no es utilizado (“enclave”). Sin embargo, esta diversidad no implica una distribución homogénea, ya que de hecho el 52% del volumen se concentra en uno solo de los términos: “Núcleos Socio Productivos Estratégicos” o “NSPE”. Luego hay dos términos que aparecen con una frecuencia intermedia (“cadena” y “polo”), mientras que el resto es mencionado en escasas ocasiones. La referencia a las cadenas de valor, por ejemplo, es más baja que en cualquier otro plan del corpus analizado.

El hecho de que se utilice una conceptualización ad hoc para analizar la actividad productiva obliga a retomar posteriormente la cuestión en un análisis cualitativo. No está de más aclarar que la expresión no aparece en el resto de los planes.

### **Análisis cuantitativo de la cuestión geográfica**

Respecto a la terminología geográfica, el plan tiene el porcentaje más bajo de todo el corpus (0,66% de las palabras) (recuérdese que el corpus incluye los planes de Industria, Agricultura, Turismo y CyT).

Sin embargo, ocurre algo similar a lo que ha sido señalado en la dimensión anterior, es decir, hay una gran diversidad: sólo “metrópolis” y “espacial” no son utilizados. Además, hay una distribución considerable entre categorías, ya que hay un grupo amplio de términos que aparecen con mucha mayor frecuencia que el resto. Esos términos son seis en total: “territorial”, “región”, “local”, “provincia”, “federal” y “COFECyT”.

En este punto, el plan tiene características en común con el plan del MAGyP, empezando por la existencia de un grupo de términos (excepto “COFECyT”, son los mismos) que se repiten con mayor frecuencia que el resto. Otra similitud es que estos planes emplean un volumen similar de términos absolutos (alrededor de 300). Pero también hay diferencias, tales como la mayor presencia de lo federal y lo provincial en el MAGyP, y una menor presencia de lo regional y lo local en el que aquí se analiza.

Finalmente, debe destacarse la preocupación por lo territorial, dado que el término aparece aquí una cantidad de veces sólo superada en el plan del Ministerio de Turismo.

## **B. Análisis del tratamiento de las cadenas**

A priori, hay dos elementos que pueden ser interpretados como un signo de escasa conceptualización en el plan: el bajo volumen de términos empleados para referirse a las cadenas productivas y la llamativa ausencia de bibliografía (es el único plan que no la incluye).

Luego hay otros dos indicadores que requieren un mayor esfuerzo en la interpretación ya que, por un lado, hay diversidad terminológica, pero por el otro, hay una gran concentración en el uso de la expresión “NSPE”. Por lo tanto, resulta necesario introducir el concepto, establecer su definición y describir el recorte analítico que implica.

### **1. Criterios de selección de los NSPE (Núcleos Socio Productivos Estratégicos)**

La selección de los ámbitos de focalización de las políticas se estableció a partir de una metodología participativa, que implicó la realización de tres grandes mesas de discusión.

**CUADRO V.3**  
**PLAN DE CYT. NÚCLEOS SOCIO PRODUCTIVOS ESTRATÉGICOS**  
**Y SECTORES PRIORITARIOS**

	<b>Sectores prioritarios</b>	<b>NSPE (Núcleos Socio Productivos Estratégicos)</b>
1	Agroindustria	Mejoramiento de cultivos y producción de semillas
2		Procesamiento de alimentos
3		Biorrefinerías: bioenergía, polímeros y compuestos químicos
4		Maquinaria agrícola y procesadora de alimentos
5		Producción animal tradicional y no tradicional
6		Producción y procesamiento de productos frutihortícolas
7		Producción y procesamiento de recursos forestales
8		Producción y procesamiento de recursos oceánicos
9	Ambiente y desarrollo sustentable	Sistemas de captura, almacenamiento y puesta en disponibilidad de datos ambientales.
10		Recursos hídricos
11		Restauración de ambientes degradados
12		Reeducción de las emisiones de gases con efecto invernadero (GEIs)
13		Reciclado de distintas corrientes de residuos
14		Adaptación al cambio climático en ambientes urbanos
15		Valoración económica, medición y evaluación de servicios ecosistémicos
16	Desarrollo social	Economía social y desarrollo local para la innovación inclusiva
17		Hábitat
18		Tecnologías para la discapacidad
19	Energía	Aprovechamiento de la energía solar
20		Generación distribuida de electricidad (redes inteligentes)
21		Alternativas de cultivos energéticos y procesos para la producción de biocombustibles de segunda generación
22		Uso racional de la energía
23		Tecnologías para petróleo y gas
24	Industria	Autopartes
25		Transformación de recursos naturales en productos industriales de alto valor agregado
26		Componentes electrónicos
27		Equipamiento médico
28	Salud	Biosimilares
29		Enfermedades infecciosas
30		Enfermedades crónicas, complejas con componentes multigénicos y asociadas a adultos
31		Bioingeniería de tejidos o medicina regenerativa
32		Fitomedicina
33		Plataformas tecnológicas
34		Nanomedicina

En primer lugar, hubo mesas transversales compuestas por miembros de la comunidad científica, miembros de diversos ámbitos relacionados con el diseño de políticas y representantes del

sector privado. Estos actores contribuyeron a la identificación de las principales debilidades, fortalezas y prioridades a abordar. Luego hubo mesas sectoriales, organizadas por cada uno de los sectores previamente seleccionados: Agroindustria, Ambiente y desarrollo sustentable, Desarrollo social, Energía, Industria y Salud. En estas mesas participaron funcionarios, expertos y actores del sector productivo, con el objetivo de definir objetivos y prioridades sectoriales, y de elaborar propuestas de intervención. Una contribución fundamental de esta mesa fue la identificación de los principales NSPE. Finalmente, hubo una mesa de “Tecnologías de Propósito General” (TPG) en la que participaron expertos en tres campos: biotecnología, nanotecnología y TIC. Esta mesa asumió la tarea de identificar los cruces prioritarios de las actividades sectoriales con las TPG.

Es decir, la estrategia de focalización del plan se armó en base a un conjunto de NSPE que exhiben un mayor campo de oportunidades al incorporar las TPG. En el Cuadro V.3 se enumeran los 34 NSPE agrupados por sector.

## **2.Sobre los NSPE (Núcleos Socio Productivos Estratégicos)**

Anteriormente se había sostenido que la utilización de un concepto ad hoc obliga a hacer un análisis más profundo. Porque si bien el plan presenta una explicitación del sentido del término, éste guarda una estrecha relación con otros tales como “cadena de valor”, “eslabón” o “clúster”, aunque con marcadas diferencias. Por lo tanto, el hecho de que se utilice esta expresión en lugar de otras es significativo en sí mismo: los autores consideraron que esos conceptos no son adecuados para captar analíticamente la actividad productiva en materia de ciencia y tecnología.

El concepto está caracterizado por “la identificación de oportunidades de intervención en entornos territoriales específicos a partir de la articulación de tecnologías de propósito general (TPG) con sectores productivos de bienes y servicios, en lo que se define como núcleos socio-productivos estratégicos (NSPE)”. Pertenecen a sectores y se vinculan con cadenas, efectivamente, pero su cualidad distintiva es la focalización. Se insertan en ciertas ramas de los sectores y en ciertos puntos de las cadenas, específicamente en aquéllos en los que la aplicación de la ciencia y la tecnología puede representar un salto cualitativo u ofrecer soluciones concretas a problemas existentes.

Lo dicho se hace evidente cuando en el plan se afirma que “los potenciales puntos de intersección entre TPG y sectores prioritarios se dan frecuentemente en la práctica en entornos territoriales específicos relativamente acotados” en los cuales se tienden a generar vínculos entre los actores productivos, institucionales y sociales que redundan en una sinergia que mejora los productos, los servicios y las prácticas. Es en estos entornos acotados en los que el conocimiento, un factor clave en el plan, puede generar valor agregado e impulsar procesos de innovación.

A diferencia de los clústers, que suponen la articulación compleja de actores que cuentan con múltiples recursos; y de las cadenas de valor, que implican un proceso extenso que va desde la transformación de materias primas hasta la comercialización de los bienes; los NSPE se muestran como una unidad de análisis y aplicación más concreta y palpable, sobre la cual focalizar las políticas que permitan su desarrollo.

Puede decirse que el plan parte de una muy fuerte consideración de la viabilidad y factibilidad de lo que se planifica. A diferencia de otros planes, que proponen crear o fortalecer clústers y polos productivos sin atender a la especificidad y la complejidad de dichos conceptos, este plan busca orientar y focalizar la inversión y las políticas en aquellos ámbitos que ofrecen mayores oportunidades de crecimiento y de desarrollo en sus territorios.

Finalmente, es significativo que el resto de los términos (como “cadena de valor”, “polo” y “clúster”) no sólo aparezcan poco sino que, cuando lo hacen, aparecen en un segundo plano, como parte del sistema de relaciones con los cuales los NSPE se vinculan. Una muestra de ello es que el plan se propone que los NSPE se constituyan en “plataformas para el desarrollo regional/local de recursos humanos y capacidades institucionales de CTI relacionadas a los perfiles productivos, cadenas de valor y dotaciones de recursos naturales de las zonas en cuestión”.

## **C. Análisis de la cuestión geográfica**

### **1. Referencias textuales**

Si bien los datos cuantitativos mostraban que el plan tiene el porcentaje más bajo de referencias geográficas de todo el corpus, la cuestión geográfica está muy presente. No sólo eso sino que, además, es uno de los ejes del plan, lo cual se advierte al leer que “existe un consenso (...) sobre la necesidad de que los instrumentos de política internalicen crecientemente la dimensión territorial en su diseño a partir de su inclusión como variable estratégica” en la definición de prioridades.

Por lo tanto, el territorio es considerado clave para la articulación entre actores públicos y privados, dado que es allí donde tienen lugar la mayoría de las instrumentaciones políticas. Uno de los objetivos, en este sentido, consiste en federalizar la ciencia, la tecnología y la innovación para corregir el patrón de concentración geográfica que presenta la infraestructura científica del país. Para ello se establecen algunas líneas de acción, como, por ejemplo, priorizar la formación de recursos humanos en zonas geográficas donde haya vacancias, crear centros de innovación inclusiva que permitan fomentar la innovación tecnológica en entornos locales, destinar una parte de la inversión en I+D específicamente para aquellas provincias que no integran el núcleo principal del sistema científico y tecnológico, y profundizar los niveles de autonomía decisoria en las provincias. El plan también propone el uso de herramientas como el Programa Nacional de Federalización de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación (PROFECYT), que lleva a cabo políticas de articulación entre la planificación nacional y las provincias; y el Consejo Federal de Ciencia y Tecnología (COFECYT) que identifica áreas de vacancia y necesidades regionales

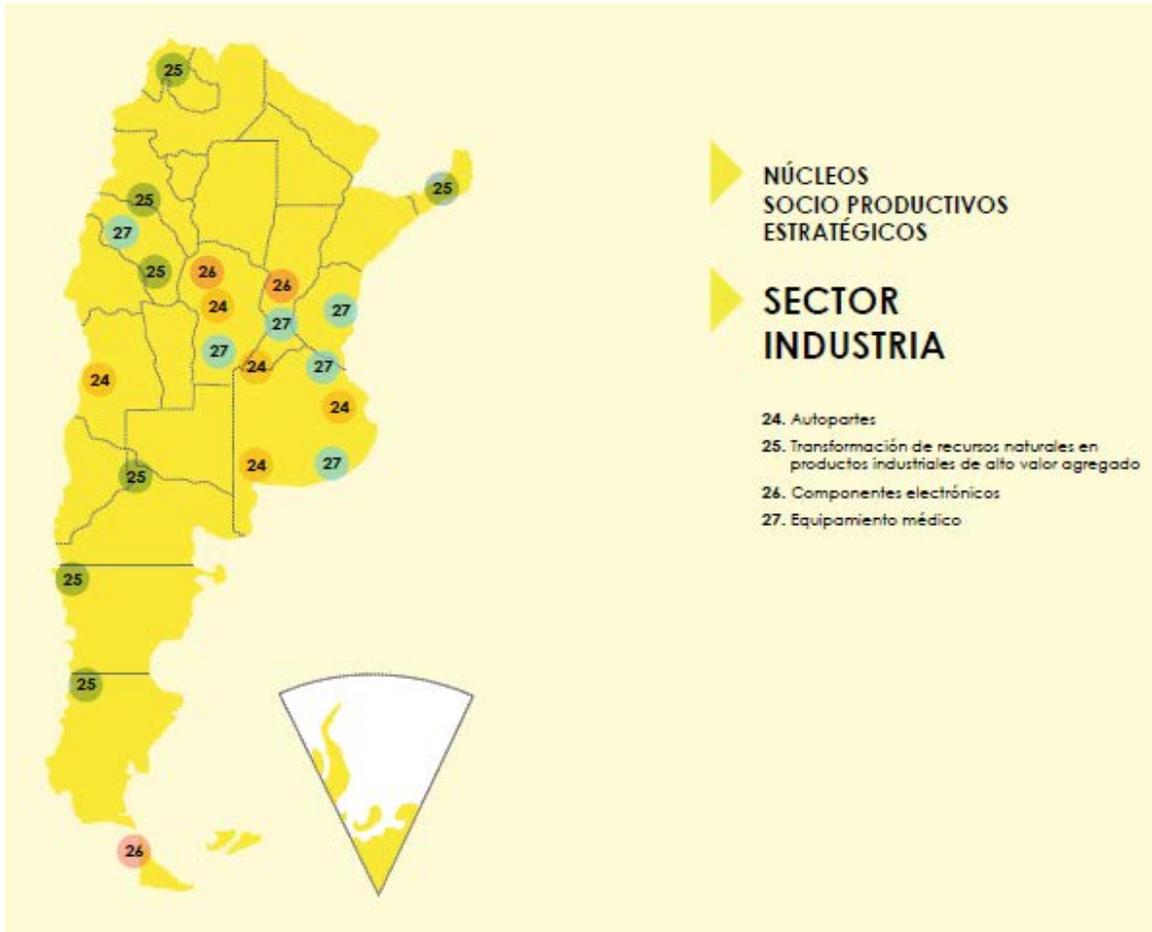
Luego, el plan utiliza una regionalización para implementar proyectos piloto de apoyo a la innovación con fondos nacionales y provinciales en cinco “subregiones”: NOA, NEA, Nuevo Cuyo, Centro y Patagonia. Estos proyectos se llevan a cabo bajo la convicción de que lograr una distribución más equitativa a nivel territorial contribuiría al desarrollo de distintas regiones del país.

### **2. Uso de mapas**

En el primer anexo se incluyen seis “mapas territoriales de los NSPE”. Cada uno está dedicado a un sector (agroindustria, ambiente y desarrollo sustentable, desarrollo social, energía, industria y salud), y mapea los NSPE que lo componen. Por ejemplo, en el mapa que se reproduce a continuación se mapean los cuatro NSPE del sector industria: autopartes, transformación de recursos naturales en productos industriales de alto valor agregado, componentes electrónicos y equipamiento médico.

**MAPA V.1**

**PLAN DE CYT. MAPA DEL SECTOR INDUSTRIA, CON LA REFERENCIA DE LOS NSPE EN LOS QUE SE PROPONE FOCALIZAR CIERTAS ACTIVIDADES**



Fuente: Argentina innovadora 2020, pág. 85.

Nota: Los límites y los nombres que figuran en este mapa no implican su apoyo o aceptación oficial por las Naciones Unidas.

En contraste con los mapas de otros planes, este sí agregar información que no está en ninguna otra parte del plan. Los datos sobre la cantidad de NSPE que se prevén y su localización son una muestra de ello. Por otro lado, si bien el mapa exhibe los límites geográficos provinciales, vale destacar que la referenciación de los NSPE tiene un mayor nivel de especificidad, dado que están localizados, efectivamente, en el lugar aproximado al que pertenecerían dentro de cada provincia. Por ejemplo, los tres NSPE de Córdoba están claramente distribuidos entre norte, centro y sur.

**D. Síntesis y consideraciones finales**

Pese a ser el más breve, tener bajos porcentajes en cantidad de palabras referidas a las dos dimensiones centrales de nuestro análisis y no tener bibliografía, hay muchos puntos altos por los cuales el plan puede ser destacado. Entre otras cosas, porque prioriza la parte de la planificación propiamente dicha, incluye una clara esquematización general, explicita cuáles son los sectores en los

que intervendrá, señala los aspectos que justifican el recorte analítico y define el concepto central que atraviesa todo el texto.

Tanto en lo que refiere al tratamiento de la actividad productiva, como en lo relativo a la cuestión geográfica, el plan es muy preciso y no da lugar a ambigüedades en el uso de los conceptos. Sobre la primera dimensión se destaca la decisión de no apelar al uso forzado de conceptos que pueden no ajustarse a la realidad, y en cambio proponer un concepto ad hoc bien caracterizado. Sobre la segunda dimensión, hay que señalar que —más allá de lo que dicen los datos cuantitativos— lo fundamental es que la variable territorial es incorporada estratégicamente al diseño del plan, lo cual le aporta un panorama más completo y complejo. Además, los mapas que se presentan no se limitan a ilustrar lo ya dicho sino que aportan información con cierto nivel de detalle.

Finalmente, debe subrayarse que, lejos de ser tratadas como cuestiones autónomas, las dos dimensiones de nuestro análisis están claramente articuladas entre sí como una parte intrínseca e interdependiente de la actividad productiva nacional en materia de ciencia, tecnología e innovación.



## **VI. Plan Federal Estratégico de Turismo Sustentable. Actualización 2012 – 2020, Ministerio de Turismo**

### **A. Presentación general: estructura del plan y datos cuantitativos**

#### **1. Estructura del plan**

El Plan Federal Estratégico de Turismo Sustentable (PFETS) se encuentra dividido en seis partes.

La primera se titula “La institucionalización del turismo argentino” y presenta las principales políticas impulsadas en materia de turismo, empezando por la Ley Nacional de Turismo del año 2004 y la creación del propio Ministerio en 2010. También se menciona la creación de entes regionales y la federalización de la administración, la mejora de la conectividad ofrecida por Aerolíneas Argentinas, el aporte del sector privado a través de la Cámara Argentina de Turismo, la gobernanza público-privada de la promoción turística en el exterior y los grandes ejes articuladores del plan: visión, misión sectorial, objetivo general y específicos.

La segunda se titula “Un marco estratégico federal y participativo” y consiste básicamente en una justificación de la actualización del plan y sus alcances. Se introduce sobre un “nuevo paradigma del desarrollo turístico para el actual modelo productivo nacional” y se presenta el nuevo Mapa Federal de Oportunidades (sobre el que se volverá más adelante).

Una tercera sección se titula “Inclusión con equidad” y versa sobre cuestiones tales como el desarrollo sustentable, la responsabilidad sectorial, el establecimiento de estándares de calidad, los distintos pero complementarios roles que juegan la inversión pública y privada, y la gestión de la información. También se introduce en este apartado la cuestión de las cadenas productivas. Se identifican las siguientes necesidades: fortalecer destinos emergentes para la creación de oportunidades; generar innovación en productos turísticos como estrategia de diferenciación; e impulsar la calidad y la mejora continua de los procesos que integran la cadena de valor en turismo.

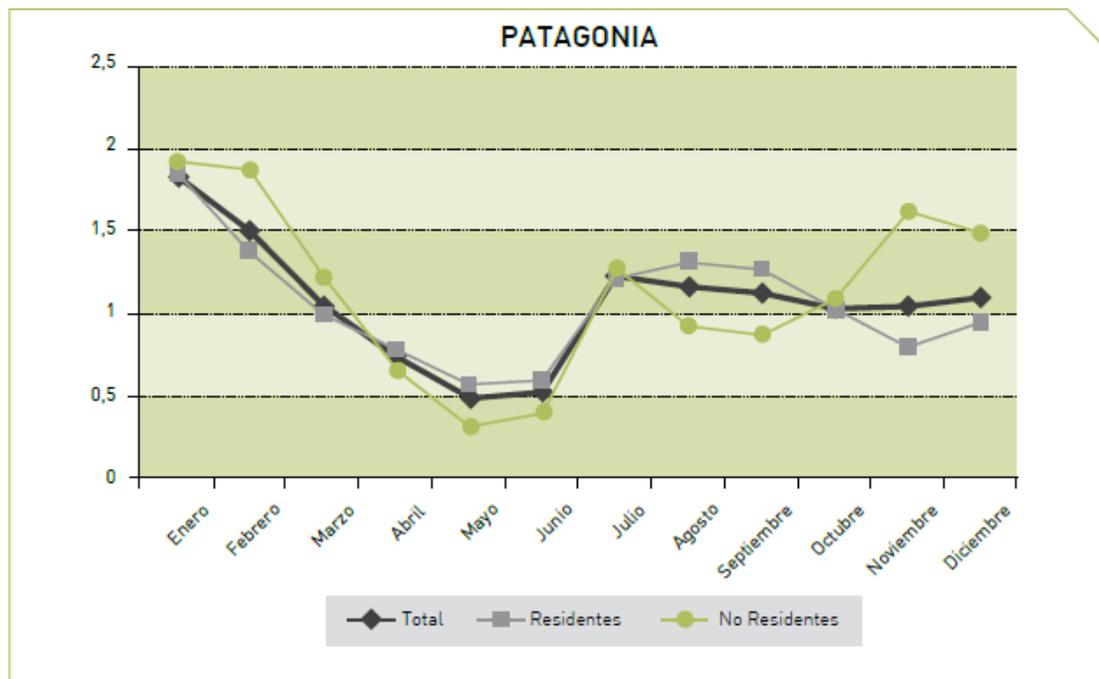
En cuarto lugar, se encuentra la sección denominada “Un gran paso adelante”, en la que se repasan los principales logros de la gestión del Ministerio y se realizan proyecciones sobre el futuro de la actividad.

La quinta sección es “La nueva agenda del turismo argentino” y aborda los desafíos que deberá afrontar la actividad en los próximos años, según los grandes actores del sector. Respecto al Ministerio, se presentan sus estrategias, programas y proyectos. Por el lado de las Regiones Turísticas, se mencionan los retos estratégicos a enfrentar. Mientras que para el sector privado se resalta su visión. Finalmente, se realiza una sistematización de los desafíos del turismo argentino en general y para el mediano plazo.

Finalmente, la sexta y última sección está dedicada a los apéndices y anexos. En primer lugar se realiza un balance sobre el contexto internacional de la actividad turística, y una mención al ámbito regional sudamericano. La información es acompañada de fuentes estadísticas y gráficos. Una cuestión interesante es que aparecen gráficos por región, tales como el que se reproduce a continuación.

**GRÁFICO VI.1**

**Coefficiente de estacionalidad de los pernoctes hoteleros y parahoteleros, para residentes y no residentes, Región Patagonia. Años 2005-2010.**



Fuente: DEMyE, SSDT, MINTUR sobre la base de información de la EOH (MINTUR-INDEC).

Por el lado de los anexos, se describen en detalle los “Productos Integradores Regionales” formulados en los “Informes Estratégicos Regionales”. Estos consisten en distintos productos relacionados con la oferta turística, y están relacionados con el tratamiento de las cadenas de valor, motivo por el cual serán abordados más adelante. También se incluye un anexo metodológico en el que se detalla la metodología utilizada para realizar los informes regionales, mapas de oportunidades, entre otras cuestiones.

## 2. Datos cuantitativos generales

**CUADRO VI.1**

**DATOS CUANTITATIVOS DEL PLAN DE TURISMO**

		Turismo
Cantidad de páginas		302
Cantidad de palabras		134 089
Palabras por página (promedio)		444,0
Cuestión	Cantidad de palabras	2501
geográfica	Porcentaje sobre el total	1,87%
Cadenas	Cantidad de palabras	59
Productivas	Porcentaje sobre el total	0,04%

El plan del Ministerio de Turismo es el más extenso del corpus de planes analizados, tanto si se considera la cantidad de páginas o de palabras, o el promedio de palabras por página. Para tener una dimensión sobre la extensión del texto, baste señalar que tiene una cantidad de palabras superior a la suma de palabras que aparecen en los planes de Industria y Ciencia y Tecnología; o que duplica holgadamente la cantidad de páginas del plan del MAGyP.

**CUADRO VI.2**

**PLAN DE TURISMO**

*(Distribución del contenido en porcentaje de las páginas)*

Turismo	100%
La industrialización del turismo argentino	7,6
Un marco estratégico federal y participativo	21,5
Inclusión con equidad	14,2
Un gran paso adelante	5,0
La nueva agenda del turismo argentino	12,9
Apéndices y anexos	23,5
(resto)	15,2

La fragmentación temática del texto muestra una gran dispersión, a tal punto que la parte más extensa es la de apéndices y anexos. Hay grandes partes del texto dedicadas a describir el carácter federal y participativo del proceso de elaboración del plan, y otras cuestiones que tal vez sean relevantes pero que no pertenecen al núcleo del texto. Esto tal vez se entienda porque el texto consiste en una actualización del primer plan, y por tanto se pudo haber considerado importante mencionar especialmente a los actores institucionales y los grandes valores que lo orientan.

En términos generales, ninguna de las partes está especialmente dedicada a alguna de las dos dimensiones de nuestro análisis.

## **Análisis cuantitativo del tratamiento de las cadenas**

Respecto al uso de términos para referirse a las cadenas productivas, este plan es el que menor cantidad de esos términos utiliza, tanto en términos absolutos como relativos, a tal punto que sólo el 0,04% del total de palabras utilizadas en el texto está referida a este tema.

Además, junto al plan del MAGyP, es el que menos diversidad incluye dado que sólo aparecen seis de los términos en cuestión. De esos seis, los únicos que tienen una reiteración medianamente considerable son “cadena de valor” y “complejo” (menos de 30 veces cada uno), mientras que el resto no llega a las cuatro veces.

Esta baja utilización de los conceptos clave será una de las principales dificultades para realizar el análisis cualitativo, que tendrá lugar más adelante en este texto.

## **Análisis cuantitativo de la cuestión geográfica**

La cuestión geográfica está particularmente presente en el plan de Turismo. Tanto en términos relativos como absolutos, los datos son contundentes al señalar que la cuestión está mucho más presente que en el resto del corpus. Por ejemplo, cabe mencionar que 1,87 palabras cada 100 están referidas a la geografía. En términos absolutos, los 15 términos seleccionados para medir la mención de este tema aparecen en una cantidad que supera por encima del 100% al acumulado de los otros tres planes (2502 veces en Turismo, contra 1181 en el resto).

Si bien el volumen de los datos dificulta la tarea de establecer comparaciones, pueden hacerse algunas observaciones. Por ejemplo, al igual que en el resto de los planes, hay un grupo de términos que aparece más que otros: “región”, “federal”, “provincia”, “local” y “territorial”. En el PFETS hay una clara superioridad del primero de los términos mencionados, que aparece en una cantidad de ocasiones (916) que supera a la suma de sus dos inmediatos seguidores: “federal” (517) y “provincia” (374). Luego hay un conjunto que oscila entre 140 y 100 veces: “mapa”, “local”, “territorial” y “ciudad”.

Finalmente, debe mencionarse que, en relación al uso de mapas, sucede algo similar: hay una cantidad notablemente mayor, que supera a la suma del resto.

## **B. Análisis del tratamiento de las cadenas**

Tal como fue señalado anteriormente, el hecho de que exista una muy baja cantidad de conceptos relativos al tratamiento de las cadenas productivas dificulta el análisis y habla de la escasa importancia que el tema tiene en el plan. Porque, de hecho, cuando los términos aparecen lo hacen con poca precisión y una conceptualización casi nula, a tal punto que no se cita bibliografía específica.

Un ejemplo de los problemas de conceptualización es que en el apéndice se habla de “la cadena de valor del sector turístico” (pág. 270), en donde la actividad turística aparece como sector y como cadena de valor. Luego, en otras partes del texto, se repite la idea de que el turismo implica una sola y única cadena de valor.

### **1. Un producto complejo, varios productos**

Sin embargo, hay que reconocer que no es sencilla la tarea de captar analíticamente la actividad productiva en un área como la del turismo. Por eso a continuación repasaremos algunos esfuerzos por abordar lo que se define como “un producto complejo y diversificado”, que incluye “paisajes e identidades culturales de las distintas regiones” (pág. 29), entre otros factores que intervienen y están mencionados de manera dispersa a lo largo del PFETS: el sector de hotelería, la conectividad por medio de las líneas aéreas, el transporte terrestre, infraestructura y servicios públicos (red vial, agua potable, desagües y saneamiento, energía, transporte y conectividad) (pág. 134).

Uno de los aciertos radica en la mirada sistémica. Se habla del turismo argentino como “actividad económica transversal” (pág. 150) y se lo define como “un complejo y dinámico sistema en el cual las comunidades anfitrionas, la oferta turística y la demanda se interrelacionan” (pág. 55), que considera los impactos positivos y negativos. La mirada del conjunto está presente también en la definición de competitividad en tanto supone “asegurar las condiciones necesarias para el desarrollo de la actividad”, es decir, una definición que va más allá de las acciones de una empresa o un sector de la actividad, y hace foco en las articulaciones favorables del entorno que permitan el despliegue de ventajas competitivas (pág. 30).

**CUADRO VI.3  
PLAN DE TURISMO. PRODUCTOS INTEGRADORES REGIONALES FORMULADOS EN LOS  
INFORMES ESTRATÉGICOS REGIONALES**

PRODUCTOS INTEGRADORES REGIONALES	
REGION LITORAL.	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Pesca.</li> <li>2. Termas.</li> <li>3. Aves.</li> <li>4. Ruta de la yerba mate.</li> <li>5. Carnaval.</li> <li>6. Sol y playa.</li> <li>7. Fiestas tradicionales.</li> <li>8. Misiones jesuíticas.</li> <li>9. Turismo rural.</li> <li>10. Colonias judías.</li> </ol>
REGION BUENOS AIRES.	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Turismo rural</li> <li>2. Pueblos turísticos.</li> <li>3. Ecoturismo.</li> <li>4. Sol y playa.</li> <li>5. Pesca deportiva.</li> <li>6. Turismo de reuniones.</li> <li>7. Religioso.</li> <li>8. Polo.</li> <li>9. Turismo termal.</li> <li>10. Fiestas populares.</li> <li>11. Golf.</li> </ol>
REGION NORTE.	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Formas - colores - sensaciones del norte argentino.</li> <li>2. Contrastes y vivencias del norte argentino.</li> <li>3. Placeres con sabor a norte argentino.</li> <li>4. Ciudades capitales del norte argentino.</li> <li>5. Norte: cuna de la historia argentina.</li> </ol>
PATAGONIA.	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Cruceros y navegación.</li> <li>2. Trenes turísticos.</li> <li>3. Nieve.</li> <li>4. Glaciares.</li> <li>5. Turismo rural.</li> <li>6. Caza.</li> <li>7. Avistaje de aves y fauna.</li> <li>8. Reservas y áreas protegidas.</li> <li>9. Aventura.</li> <li>10. Pesca deportiva.</li> <li>11. Turismo cultural.</li> <li>12. Termalismo.</li> <li>13. Arqueología.</li> <li>14. Paleontología.</li> <li>15. Playas.</li> <li>16. Golf.</li> <li>17. Turismo minero.</li> <li>18. Buceo.</li> <li>19. Gastronomía.</li> </ol>
REGION DE CUYO.	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Caminos del vino.</li> <li>2. Ruta de los dinosaurios.</li> <li>3. De las sierras a los andes.</li> <li>4. Tradición cuyana.</li> <li>5. Ruta sanmartiniana.</li> <li>6. Rutas de las estrellas.</li> <li>7. Producto ruta nacional 40 en combinación con RN 7 panamericana</li> </ol>

Por lo tanto, puede decirse que el enfoque sistémico es adecuado. Ahora bien, ¿cómo son caracterizados los “productos”? Aquí se detectan nuevos inconvenientes.

Por un lado, se hace referencia a que durante la etapa participativa de elaboración del plan se realizó una síntesis sobre la variedad de productos detectados en las regiones, lo cual quedó resumido en “11 macro-productos (11 Maravillas)” (pág. 142). Esta segmentación se realizó sobre la base de la diversidad de recursos que posee el país y su funcionamiento en calidad de atributo diferenciador. Se mencionan algunos de estos macro-productos (sol y playa, turismo activo, turismo cultural, turismo científico, turismo salud, turismo de deportes y turismo de interés especial), pero no están caracterizados en ninguna parte del texto.

Lo que sí se señala es que estos productos no están meramente “dados”, sino que se reconoce la necesidad de innovar en su desarrollo y llevar a cabo tareas de mejora continua. Un producto turístico se construye a partir de “la participación de los visitantes en un contexto de interdependencia, en el que se combinan diversos servicios asociados a atractivos, participando un sinnúmero de actores y muchas veces, involucrando otros destinos” (pág. 142). Algunos de los actores que se mencionan son turistas, agencias de viaje, hoteles, tour operadores y oficinas de información.

En otra parte del plan se hace referencia a “las 12 ramas características del Turismo” (pág. 168). Se sostiene que en estas se registra un aumento en el empleo del 15% entre 2005 y 2010. Pero, nuevamente, no se presenta una caracterización ni se explicita cuáles son estas 12 ramas.

Luego hay una tercera segmentación de los productos: los “Productos Integradores Regionales” formulados en los Informes Estratégicos Regionales. En esta ocasión los productos están divididos por regiones, dando como resultado aproximadamente cincuenta productos (ver Cuadro VI.3).

Lo llamativo es que falta una de las regiones (Córdoba). Y, a diferencia de lo que sucedía con las otras segmentaciones de productos mencionadas, aquí sí se incluye una caracterización y descripción de cada uno de los productos. Ejemplo:

**CUADRO VI.4  
PLAN DE TURISMO. EJEMPLO DE PRODUCTO**

Producto	“Tradición cuyana”, región Cuyo.
Concepto	Es la actividad turística que se desarrolla en un medio rural y cuya motivación principal es la búsqueda de atractivos turísticos asociados al descanso, paisaje, cultura tradicional, actividades campestres y gastronomía típica.  Es una actividad que integra a toda la comunidad rural y resguarda sus costumbres y tradiciones. Se combina con distintas modalidades como el agroturismo, el turismo cultural-educativo, turismo gastronómico, turismo del vino, aventura y ecoturismo. Asocia estancias típicas, posadas campestres, fincas, puestos, granjas y chacras..
Descripción	Actividades agrícola-ganaderas: poda, cosechas, recolección de frutos, destrezas criollas, yerra, paseos en sulqui, etc.  <ul style="list-style-type: none"> <li>• Actividades Gastronómicas: elaboración de dulces y comidas caseras en base a productos de la zona.</li> <li>• Actividades folclóricas: aprendizaje de bailes y música típica, confección de artesanías, etc.</li> <li>• Es un producto de alta cobertura territorial.</li> <li>• La oferta de servicios y atractivos tiene gran variedad en alojamiento, gastronomía, bodegas, fábricas de aceite de oliva, fábricas de queso de cabra, etc.</li> <li>• Ofrece a los productores rurales la posibilidad de una unidad económica extra a su principal fuente de producción.</li> </ul>

En síntesis, existen distintas formas de segmentar los productos en un área compleja como la del turismo. El problema radica en que se hace referencia a tres tipos de segmentación distintas y con distintos niveles de detalle. Además ninguna de las tres es utilizada sistemáticamente a lo largo del plan. De todas maneras, puede notarse cierta idea subyacente de avanzar en la elaboración de productos de cara al futuro. Por ejemplo, cuando se afirma lo siguiente: “consideramos esencial la inversión de tiempo y recursos en una agenda de Investigación y Desarrollo que permita conceptualizar los elementos que hacen a la actividad turística” (pág. 200). Sin dudas, recordando que se trata del primer plan del Ministerio, es necesario invertir en I+D para ofrecer soluciones a los inconvenientes que se han mencionado.

## **C. Análisis de la cuestión geográfica**

### **1. Referencias textuales**

Como lo evidencian las cifras, hay un claro y destacado enfoque regional a lo largo de todo el plan. El uso de “región” refiere mayormente a unidades geográficas subnacionales constituidas por varias provincias, ya que las internacionales sólo aparecen en contadas ocasiones.

Este enfoque regional queda plasmado en la regionalización que se establece: Norte, Litoral, Buenos Aires, Córdoba, Patagonia y Cuyo. Estas regiones son utilizadas con cierta sistematicidad. Incluso se menciona la necesidad de generar planes turísticos regionales, para identificar y priorizar las necesidades de inversión pública en obras, capacitación y promoción. De tal manera que el plan nacional sienta las bases para posteriormente focalizar regionalmente las inversiones.

Por otra parte, el plan está basado en un concepto contextual del desarrollo, que se distingue de su versión universal en tanto enfatiza el entorno intra-regional: “los actores comprometidos con las premisas, realidades, anhelos e historias locales, comprenden que lo turísticamente relevante emerge de cada región y se fortalece mediante su interacción inter-regional” (pág. 180). Es decir, el enfoque regional potencia la importancia de lo local como instancia de desarrollo y de oportunidades.

También se destaca que el turismo tiene un importante rol en el desarrollo territorial, al distribuir los recursos de manera federal, contribuyendo a atenuar las asimetrías regionales. Esto es en virtud de “la integración al mercado del trabajo de comunidades que residen en las zonas periféricas o disociadas de los circuitos productivos tradicionales” (pág. 21). Luego, al considerar la relación del turismo con los territorios y los sistemas económicos en los que se apoya, se sostiene que “la política turística se ve subordinada a los principios rectores de la política económica y de ordenamiento territorial” (pág. 49).

El problema de las asimetrías regionales aparece con cierta frecuencia y, en ese sentido, el reconocimiento de la importancia de lo territorial es clave y constituye uno de los puntos destacables del plan. Por ejemplo, se señala que la creación del Corredor Federal de Aerolíneas Argentinas, que une importantes centros turísticos sin pasar por Buenos Aires, genera “mayor y mejores movimientos turísticos uniendo varias regiones del país, permitiendo además tener más visitantes que permanezcan en nuestro país durante más tiempo” (pág. 176).

### **2. Uso de mapas**

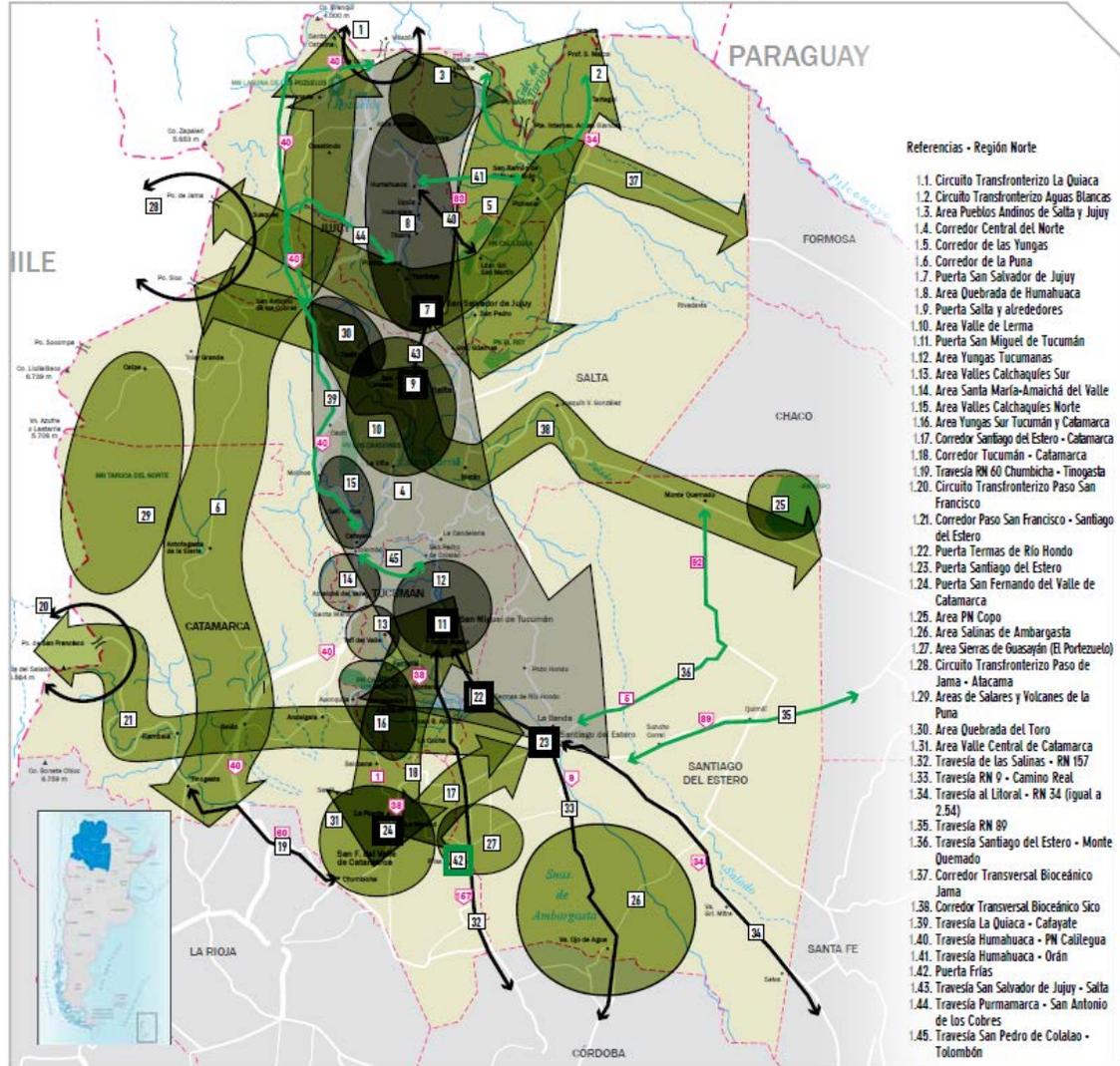
En relación al uso de mapas, debe mencionarse que sucede algo similar a lo que sucede con la cuestión geográfica: hay una cantidad notablemente mayor, que supera a la suma del resto. Más importante aún, estos mapas tienen un importante nivel de complejidad.

Se los denomina “mapas federales de oportunidades” y están basados en mapas elaborados por el Ministerio de Planificación, con lo cual el PFETS, articula su estrategia territorial a la propuesta por el otro ministerio.

Por ejemplo, en el mapa que se reproduce a continuación, referido a la Región Norte, se destacan 45 referencias a puntos o circuitos turísticos clave. También se incluyen zonas o trayectos relevantes, como así también las principales rutas de acceso y conexión con otras regiones.

**MAPA VI.1  
PLAN DE TURISMO**

**Mapa Federal de Oportunidades Turísticas (MFOT) 2011: Región Norte**



**Nota: Los límites y los nombres que figuran en este mapa no implican su apoyo o aceptación oficial por las Naciones Unidas.**

Estos mapas constituyen una actualización de los elaborados en 2005, y para ilustrar las diferencias se incluyen ambos. También están acompañados de otros para cada región, en los que se referencia la priorización de las áreas de acuerdo a dos etapas: 2016 y 2020. Es decir, para cada región se presentan cuatro mapas relacionados con cuatro momentos distintos.

Por lo tanto, la utilización de mapas es importante porque permite ilustrar la estrategia territorial-regional que atraviesa todo el plan. Los mapas, además, agregan información detallada.

## D. Síntesis y consideraciones finales

A modo de conclusión, pueden señalarse algunos aspectos. En primer lugar, el PFETS presenta algunos inconvenientes, como por ejemplo detenerse demasiado en aspectos normativos tales como la sustentabilidad, la gestión de calidad, la responsabilidad social empresaria, el turismo responsable, entre otros. Estas cuestiones, que por supuesto son importantes, están tal vez sobrerrepresentadas. La proporción que guardan las distintas secciones del plan también presenta un problema similar: hay aspectos que son tratados con una extensión similar entre sí, lo cual deja dudas sobre qué aspectos son los más importantes.

Existe una visión panorámica que atenta contra la especificidad del turismo en tanto actividad productiva. Tal vez pueda comprenderse por el hecho de que se trata de la actualización del primer plan estratégico en lo que hace al turismo, pero no deja de ser cierto que siguiendo esa pretensión panorámica se pierda en profundidad. Por poner un ejemplo, el plan del MINCyT es mucho más breve y sin embargo aborda con mayor rigor la cuestión de las cadenas productivas.

Por otro lado, no se cita bibliografía teórica sobre ninguna de las dos dimensiones de nuestro análisis, sólo son mencionados distintos informes, proyectos y fuentes estadísticas relacionados principalmente con la actividad propiamente turística. La falta de conceptualización es un problema que afecta particularmente al tratamiento de las cadenas, cuestión que prácticamente está ausente en el plan. Falta profundizar en la tarea de definir cuáles son y cómo se conforman los “productos” turísticos. Dado que la naturaleza de estos productos es notoriamente diferente al de las áreas de industria o agricultura, resulta de vital importancia renovar el esfuerzo de explicitar estas cuestiones. Por ejemplo, se habla de “11 macro-productos (11 Maravillas)” y “12 ramas”, pero se pone mayor énfasis en los “Productos Integradores Regionales” que son aproximadamente cincuenta.

La dimensión geográfica, en cambio, está correctamente presentada a tal punto que se emplea una regionalización que atraviesa el plan con un considerable nivel de detalle. La regionalización también está representada en una serie de mapas que aportan más información al lector.

Finalmente, cabe señalar una vez más que el texto analizado constituye la actualización del primer plan elaborado por el Ministerio de Turismo. Esto tal vez permita entender la dispersión temática y la extensión del texto, lo cual atenta contra la necesidad de explicitar y especificar las características del turismo en tanto actividad productiva que guarda una estrecha relación con distintas cadenas de valor.