

RESUMEN DE POLÍTICA

Una Estrategia de Desarrollo Industrial para el Chaco

Eduardo Aguilar
Coordinador Ejecutivo

Estructura del Resumen:

- Introducción
- ¿Qué Causa las Diferencias Regionales? Dotaciones Factoriales y Ventajas Comparativas
- El Centro y las Regiones Periféricas en la Argentina
- La Aglomeración de Industrias Específicas
- Especialización Arbitraria y Política Económica Regional
- Trayectoria Histórica y Oportunidades Productivas
- Estancamiento y Brecha Tecnológica
- Los Ejes de una Estrategia Industrial Factible para el Chaco
- La Dinamización Productiva
- Los Criterios de Elección Sectorial
- El Cierre de la Brecha Tecnológica
- La Construcción de Ventajas Sistémicas
- Conclusiones

■ Introducción

El reconocimiento de que **es necesario implementar estrategias industriales específicas para escapar del subdesarrollo** ha ganado fuerza en los últimos años en los círculos políticos y académicos. Este reconocimiento llega después de un período dominado por posturas ideológicas opuestas a la intervención del Estado en la economía, que fundamentaron las políticas de privatizaciones, apertura comercial y desregulación económica aplicadas en América Latina, y en particular en la Argentina, bajo los auspicios de lo que se denominó el “Consenso de Washington”. La esencia de dicho Consenso radicaba en la creencia de que la principal limitación al crecimiento económico provenía de las trabas que las pesadas regulaciones estatales imponían a la capacidad emprendedora del sector privado.

Lamentablemente, las reformas impulsadas por el Consenso de Washington produjeron un conjunto de resultados caracterizados por agudos contrastes. En el caso argentino, el más saliente de dichos contrastes vino dado porque el indudable éxito alcanzado en la lucha contra la inflación no se vio correspondido por la consolidación de una estructura económica capacitada para crecer de manera sustentable y socialmente inclusiva.

En particular, la apertura a las importaciones en un contexto de atraso cambiario generó un escenario de fuertes fragmentaciones en la estructura productiva nacional. En torno a algunas firmas y sectores que lograron enfrentar con éxito los desafíos del comercio internacional, **predominó un amplio rango de empresas, industrias y regiones que asistieron al virtual desmembramiento de sus redes productivas**. Y muchas de las empresas que lograron sobrevivir lo hicieron mediante estrategias defensivas, que las marginaban de la posibilidad de incursionar en producciones de mayor valor agregado, y les vedaban la capacidad de crear nuevos puestos de trabajo o de mantener los previamente existentes. **Este escenario se verificó especialmente en las provincias y regiones de mayor atraso relativo del país**, tal el caso de la Provincia del Chaco y la región Nordeste, donde las estructuras productivas se caracterizaron siempre por el menor tamaño de las empresas, por la informalidad impositiva generalizada y por las dificultades empresarias para acceder al financiamiento a través del sistema crediticio o de los mercados de capitales.

La principal enseñanza que emerge del período de reformas de los años 90 en la Argentina es que **la estabilidad de precios y el desmantelamiento de las regulaciones estatales no son suficientes para generar crecimiento económico y dinamismo productivo en las regiones subdesarrolladas.** Y ésta es también la intuición que sustenta la renovada creencia en las políticas industriales en el plano internacional.

El objetivo de este artículo es analizar las ideas en que se basa el actual renacimiento de las políticas industriales, enfatizando el rol que los gobiernos provinciales pueden jugar en la implementación de las mismas. Su principal mensaje es que este renacimiento deja un conjunto de lecciones que el Chaco puede utilizar para escapar del estancamiento económico, diseñando e implementado su propia estrategia de desarrollo industrial.

■ **¿Qué Causa las Diferencias Regionales? Dotaciones Factoriales y Ventajas Comparativas**

La Argentina es un país caracterizado por una alta concentración geográfica de la actividad económica: casi dos tercios de su población y más del 80% de la producción industrial están aglomerados en las 4 principales provincias del país. Esta concentración ha generado enormes diferencias provinciales en los productos per cápita y en los patrones de especialización productiva. En particular, **en las provincias del Norte, la ausencia de eslabonamientos industriales ha configurado economías de bajo dinamismo y por ende, escasa capacidad para la agregación de valor y la generación de empleo.**

La explicación económica tradicional de estas disparidades se basa en la diferencia de dotaciones factoriales. Los recursos naturales y el clima, el capital y las calificaciones laborales determinan las ventajas comparativas de cada región, y por ende, su especialización productiva y su nivel de producto per cápita. En esta visión, la concentración geográfica argentina se debe a que la Región Pampeana cuenta con ventajas decisivas dadas por una enorme extensión de tierras agrícolas que se cuenta entre las más fértiles del mundo, un clima propicio para su explotación, y la

presencia del puerto marítimo natural para vincular esta producción a la demanda mundial.

De acuerdo a este razonamiento, al explotar sus ventajas comparativas, cada región se especializa en la producción de aquellos bienes que sus dotaciones factoriales le permiten producir al menor costo. Luego, su crecimiento económico deriva de las inversiones que estas actividades tengan la capacidad de generar. Cada región y provincia tiene, entonces, lo que se merece.

Esta es la visión en que se apoyan las políticas que intentan promover el desarrollo provincial mediante el aumento y mejoramiento de las dotaciones factoriales: es decir, mediante la provisión de infraestructura y la mejora de las calificaciones laborales a través de la educación. En contraste, las prácticas tecnológicas del sector privado raramente constituyen una preocupación de política, porque se asume que la adopción de las mejores tecnologías ocurre en forma natural donde las señales emitidas por el mercado así lo aconsejan.

Aunque refleja parte de la realidad, esta explicación omite tres hechos relevantes para entender la geografía económica. En primer lugar, el ahorro (el capital) no está atado a las regiones, y puede migrar libremente dentro del país. Y lo mismo ocurre con el trabajo. Por lo tanto, las dotaciones factoriales de una región no están predeterminadas. Adicionalmente, esta explicación no incorpora que muchas actividades industriales están sujetas a economías de escala, por las que el costo por unidad cae a medida que la cantidad producida aumenta. Finalmente, tampoco incorpora que existen costos de transportar los bienes y los insumos entre las regiones.

La interacción de estos tres elementos genera una visión muy diferente de las desigualdades regionales y de las alternativas de política que enfrentan las provincias. Esta es la visión que se presenta en el modelo de centro y periferia.

■ **El Centro y las Regiones Periféricas en la Argentina**

La idea de que **las economías se organizan siguiendo un orden jerárquico** es antigua

dentro de las teorías del desarrollo. En dicho orden, las economías pertenecen al Centro del sistema o bien integran su Periferia. Esta jerarquía es muy estable a través del tiempo: las economías centrales no se vuelven periféricas, y estas últimas encuentran enormes dificultades para escalar la jerarquía y compartir el dinamismo de las economías centrales.

Las migraciones de capital y trabajo, las economías de escala y los costos de transporte son claves para explicar cómo se forman los centros y las periferias en el plano regional. Al reducir los costos unitarios cuando aumenta la cantidad producida, las economías de escala llevan a que las empresas centralicen la producción en grandes plantas únicas. En tanto, la búsqueda de minimizar los costos de transporte determina el lugar en que dicha producción se centraliza: si el costo de transporte de los insumos es alto, las industrias están obligadas a localizarse cerca de las fuentes de materia prima. Por el contrario, cuando el costo de transportar los insumos es bajo, las ataduras de las materias primas desaparecen y las empresas se localizan en la región donde se minimiza el costo de distribuir los bienes producidos: esto es, en la región en que se aglomera la mayor parte de la población, y por lo tanto, de la demanda final.

Las migraciones de capital y trabajo completan el círculo: así como las empresas concentran la producción allí donde se aglomera la población, los trabajadores, para acceder a los bienes a menor costo y para aumentar sus posibilidades de ocupación, migran hacia las regiones en que se concentran las empresas. Una lógica circular y acumulativa entra entonces en juego: una vez que se inició la aglomeración de industrias y de población en una determinada región, naturalmente surgen fuerzas que retroalimentan el proceso, reforzando la concentración en el centro del país y desalentando la localización de empresas y personas en las restantes regiones. **El surgimiento de un Centro y una Periferia regional es el resultado final de este proceso acumulativo.**

Los factores que inician la aglomeración en un determinado lugar y lo convierten en un

“Centro” regional pueden ser de carácter natural, o histórico, o responder a decisiones de política. Considérese a la Argentina desde esta visión. Quizás los recursos naturales hagan a una región más apta para el desarrollo general de actividades económicas. Sin dudas, esto explica parte de la concentración en torno a la Pampa Húmeda y el litoral marítimo. En cuanto a las decisiones de política, a lo largo de la historia las dos grandes estrategias nacionales de desarrollo tendieron a reforzar, implícitamente, el carácter predominante de la región portuaria. El desarrollo exportador orientado hacia Europa de finales del Siglo XIX centró la economía en la puerta de salida provista por el gran puerto atlántico. Y el modelo de sustitución de importaciones desde mediados del Siglo XX priorizó la producción para el abastecimiento de un mercado interno ya nucleado en torno a Buenos Aires y su zona de influencia.

■ **La Aglomeración de Industrias Específicas**

En paralelo a las fuerzas que originan la aparición de centros y periferias regionales, otro tipo de fuerzas, conocidas como **Economías de Aglomeración**, generan la concentración de industrias específicas en regiones particulares.

En presencia de economías de aglomeración, el costo de producción de cada empresa cae cuanto mayor es la cantidad de firmas similares ubicadas en el mismo lugar. **De esta manera se genera un fuerte incentivo a que las nuevas firmas se radiquen en la región en que ya están operando otras empresas de su rama o sector.** Las economías de aglomeración reducen los costos de las empresas por tres canales: permiten acceder al *pool* de mano de obra específicamente calificada que se forma cuando una industria se aglomera en una región; permiten acceder al *pool* de proveedores de insumos que también tiende a localizarse allí; y permiten acceder a flujos continuos y gratuitos de información sectorial útil sobre producción, tecnología, demanda y comercialización.

Los efectos positivos de las economías de aglomeración resaltan que **la eficiencia económica tiene un componente sistémico,**

que excede el ámbito interno de las empresas, y que depende de las virtudes y fortalezas (la competitividad) del contexto local en que las mismas operan. La fuente de estos efectos es la interacción estrecha entre el racimo de empresas, trabajadores y proveedores nucleados en torno a una producción. Mediante la cooperación y la competencia, estos racimos (también llamados *clusters*) facilitan un aprendizaje productivo colectivo, en el que también puede jugar un rol clave el Estado a través de las agencias públicas de apoyo a la producción.

■ **Especialización Arbitraria y Política Económica Regional**

Existen dos diferencias fundamentales entre el modelo de centro-periferia (más economías de aglomeración) y la visión basada en ventajas comparativas. La primera es que el modelo de centro-periferia resalta que la estructura productiva de una región puede estar fuertemente desligada de sus ventajas comparativas reales. **De hecho, la especialización regional puede tener un alto componente de arbitrariedad.** Si un factor natural o un hecho histórico convierten a una región en Centro, las industrias y la población tenderán a migrar y a permanecer en él, pese a las ventajas que puedan ofrecer otras regiones. Las políticas económicas pueden reforzar este fenómeno, y en general lo hacen. Las economías de aglomeración son aún más arbitrarias: hechos casuales pueden provocar el surgimiento de un puñado de empresas relacionadas en una región, y a partir de allí los pools de mano de obra y proveedores, y los flujos de información sectorial, incentivan a que las siguientes firmas se aglomeren en el mismo lugar. Y una vez que una aglomeración se formó, existen pocos incentivos a invertir fuera de la misma, otra vez, pese a las ventajas que puedan ofrecer regiones alternativas. **En contraste con lo que sostiene el modelo de ventajas comparativas, algunas regiones pueden lograr mucho más y otras mucho menos de lo que merecen.**

La segunda diferencia se refiere al rol de la política económica regional. Como vimos, el modelo de ventajas comparativas basa la política económica en el mejoramiento de las

dotaciones factoriales, enfatizando la inversión en infraestructura y educación. Pero **esto puede tener un impacto muy limitado, e incluso contraproducente, en un sistema regional jerárquico de centro y periferia, o cuando las industrias se agrupan por la existencia de economías de aglomeración.**

Tómese como ejemplo la inversión en infraestructura vial, para mejorar las rutas que conectan el centro del país y la periferia. Como muchos trabajos lo demuestran, la reducción del costo de transportar bienes hacia la periferia puede llevar a que para muchas industrias sea aún más beneficioso localizarse en el Centro, abasteciendo desde allí la demanda de las regiones menores. Es decir, sin otros complementos, esta política puede incluso reforzar la concentración regional existente. Otro ejemplo viene dado por la inversión en educación y en la formación de habilidades laborales. Es evidente que, en economías sin sectores dinámicos que demanden esas habilidades laborales, la inversión provincial estará subsidiando la formación de trabajadores que terminarán migrando hacia el centro del país.

El modelo de centro-periferia y economías de aglomeración abre un espacio mucho mayor para la política económica: aquí la política puede influir en la estructura productiva regional y en la localización industrial. **Pero se trata de un tipo de política económica más sofisticada y compleja.** Para desarrollar sus puntos clave se requiere colocar el problema en un marco más amplio, y este es el camino que se sigue a continuación.

■ **Trayectoria Histórica y Oportunidades Productivas**

Como se dijo, una característica de la jerarquía impuesta por el modelo de centro y periferia es su notable estabilidad: las regiones persisten centrales o periféricas por largos períodos de tiempo. Esto ocurre sin dudas en la Argentina, donde las mismas regiones ocupan la posiciones predominantes o rezagadas desde hace más de un siglo y medio.

Esto se debe a que **las oportunidades abiertas a una economía en un momento determinado dependen fuertemente de la**

trayectoria que esa economía venga siguiendo. Esta “dependencia de la trayectoria” es la causa de que las provincias no den saltos abruptos en su evolución dentro de la jerarquía regional.

El pasado condiciona el futuro productivo a través de varios canales. Considérese la situación de una economía que ha permanecido por largos periodos en una situación periférica, vinculada a un centro regional dominante. **Es probable que esta economía haya sufrido un deterioro continuo de sus capacidades competitivas, no ya al nivel de sectores en particular, sino un deterioro generalizado de sus capacidades para generar crecimiento económico.** Las actividades extractivas tienden a agotarse con el tiempo. La desarticulación de las cadenas productivas sólo permite retener las manufacturas de menor valor agregado, vinculadas a materias primas de transporte costoso. Un primer efecto de esta desarticulación productiva es limitar los derrames locales generados por las nuevas inversiones o por los ciclos de precios altos de las materias primas.

Como segundo efecto, **la desarticulación industrial impacta, con el tiempo, sobre la calidad de los factores de producción.** Es probable que la economía asista a dos deterioros simultáneos: el de la capacidad emprendedora de su empresariado, y el de la calidad de su fuerza de trabajo (por migraciones de personal calificado, por pérdida de habilidades laborales inutilizadas, y por los bajos incentivos a adquirir capacidades técnicas allí donde la estructura productiva no las demanda). **Estos efectos también se manifiestan sobre el Estado,** afectando su capacidad de recaudación local y la calidad de sus equipos técnicos, y por ende, sus posibilidades de intervenir significativamente sobre el proceso económico.

■ **Estancamiento Productivo y Brecha Tecnológica**

Dos son los problemas centrales que enfrenta una economía inmersa en esta situación. **El primero es el estancamiento productivo.** Esto requiere profundizar en la naturaleza del crecimiento económico. El crecimiento no es un

proceso que recorre de manera homogénea la estructura de una economía. Por el contrario, **su naturaleza es la de “oleadas” generadas por las inversiones y las innovaciones en algunos sectores, que logran dinamizar en mayor o menor medida al resto de la estructura productiva.** A lo largo de este proceso, algunas actividades surgen y otras desaparecen, algunas ganan importancia y otras la pierden. Por lo tanto, **el crecimiento es, por naturaleza, un proceso de cambio estructural y de diversificación productiva.**

Desde esta perspectiva, **el crecimiento de una economía depende de su capacidad para generar oportunidades de inversión en industrias que, por la densidad de sus eslabonamientos locales, tengan la capacidad de dinamizar al conjunto de la estructura productiva.** Dado que la desarticulación productiva y el deterioro de la calidad de los factores conspiran directamente contra esta capacidad, una trayectoria inercial de estancamiento productivo se convierte en la norma natural de las economías que carecen de motores.

El segundo problema de una economía estancada es el progresivo ensanchamiento de la distancia que la separa de la frontera tecnológica. En este sentido, una forma iluminadora de entender el desarrollo es verlo como el esfuerzo que realiza una economía para cerrar la brecha que la separa de los niveles de productividad y de las prácticas tecnológicas vigentes en las economías avanzadas. En los hechos, el crecimiento es distinto en la “frontera” (en el centro) y en la periferia. Mientras que en las economías avanzadas el problema es la creación de nuevas tecnologías y la introducción de nuevos bienes, en las economías rezagadas el crecimiento es esencialmente un proceso de adopción y adaptación a las condiciones locales de tecnologías ya existentes en el centro. Y a la vez, **un proceso de “experimentación productiva” que apunta a captar para la economía local bienes ya conocidos que pueden manufacturarse a menores costos en las condiciones regionales.**

Este proceso de adopción no tiene, sin embargo, un carácter pasivo. La adaptación a

las condiciones locales de nuevas tecnologías, de procesos productivos, de técnicas de comercialización, así como la experimentación con nuevos bienes, requiere inversiones. Y una base de conocimientos y habilidades locales (individuales y colectivas) que lo hagan posible. En este sentido, la capacidad de una economía para cerrar la brecha que la separa de la frontera excede la esfera productiva para involucrar al conjunto de las instituciones de la sociedad. **Existe una “capacidad de absorción social” de la tecnología y las mejores prácticas, determinada por la calificación de la fuerza de trabajo, el talento de los emprendedores, la idoneidad de las organizaciones públicas de apoyo a la producción, la calidad educativa y la receptividad y estímulo cultural a la conducta innovadora.** Todos estos elementos constituyen un “capital social” que, como es obvio, resulta profundamente afectado por la persistencia prolongada en una situación periférica.

La desarticulación productiva, la ausencia de oportunidades de inversión y el ensanchamiento de la brecha tecnológica son los tres problemas que una política provincial de desarrollo industrial debe enfrentar. Esta es la base de la estrategia de desarrollo que el Cones está proponiendo para el Chaco.

■ Los Ejes de Una Estrategia Industrial Factible para el Chaco

Lo primero que el marco anterior traduce claramente es la necesidad de acordar en la Provincia una Política Industrial “de estado”: esto es, un conjunto de programas implementados articuladamente, en función de una visión estratégica y compartida de la realidad. Revertir la situación periférica demandará acciones de largo plazo, implementadas de forma coherente por sucesivos y variados gobiernos a través del tiempo. De allí la necesidad de que la dirigencia política del Chaco construya **una visión común, consensual, sobre las naturaleza de los problemas y de las oportunidades que enfrenta a la provincia.** Esta visión compartida no sólo es necesaria para la coherencia de las políticas. Adicionalmente, los incentivos a la inversión sólo serán efectivos si

el sector privado percibe un compromiso estable en torno a ejes claros de una estrategia de dinamización industrial.

La segunda contribución de las ideas anteriores es explicitar cuáles son los ejes de la política industrial necesaria para salir del subdesarrollo. Se trata de los tres siguientes:

1. **Es necesario “dinamizar” la estructura productiva provincial,** abriendo oportunidades de inversión en sectores que, por la densidad de sus eslabonamientos locales, tengan la capacidad de movilizar al conjunto de la economía.
2. **Es necesario contribuir al cierre de la brecha tecnológica,** fortaleciendo la capacidad de la economía para experimentar con nuevas producciones y para adaptar a las condiciones locales las tecnologías, los procesos y las técnicas de comercialización de las economías avanzadas.
3. **Es necesario construir, en torno a los sectores dinámicos, ventajas sistémicas que originen economías de aglomeración,** formando *pools* de mano de obra calificada, articulando redes de proveedores de insumos, facilitando flujos de información sectorial gratuita y fortaleciendo la cooperación dentro del sector privado y la de éste con las agencias públicas de apoyo a la producción.

■ La Dinamización Productiva

El estancamiento económico estructural se reproduce a sí mismo reduciendo las oportunidades de inversión. Por lo tanto, la esencia de la política industrial en una economía estancada consiste en “desequilibrar” esa estructura, **creando condiciones de rentabilidad en sectores específicos para lograr despertar las inversiones del sector privado.** Es decir, la esencia consiste en “poner en marcha” el **proceso de crecimiento económico.** Aquí es necesario distinguir entre “condiciones marco” (sin las cuales el crecimiento no puede sostenerse en el tiempo) y “factores de despegue” (sin los cuales el crecimiento no se inicia). Por ejemplo, la calidad de las instituciones es una condición marco del

crecimiento: sin buenas instituciones el crecimiento no puede perdurar. **Pero el problema inicial de las economías estancadas es “poner en marcha la bola de nieve”.** Y para esto es necesario construir, a través de la política industrial, “**nichos de rentabilidad**” que le transmitan al sector privado un compromiso creíble de apoyo a las inversiones y la experimentación con nuevos productos que se realicen en sectores específicos de la economía. **La inducción de inversiones asociadas a innovaciones (en nuevos bienes, nuevas tecnologías, nuevas técnicas de comercialización, y en la exploración y conquista de nuevos mercados) es el factor de despegue clave del crecimiento en las economías estancadas.**

■ Los Criterios de Elección Sectorial

¿Cómo elegir los sectores en que la política industrial debe generar “nichos de rentabilidad” capaces de inducir el despegue de las inversiones? Tres son los criterios básicos. **El primero es la densidad de los eslabonamientos locales que posea la industria en cuestión.** No cualquier producción tiene la capacidad de movilizar la estructura económica. Esto depende básicamente de los eslabonamientos locales de cada industria: a mayor cantidad de estos, mayor capacidad de dinamización productiva. Esta es una razón fundamental para apoyar industrias conectadas con las principales producciones primarias del Chaco, es decir con aquellas producciones en que la provincia posee ventajas comparativas en el ámbito nacional. En base a este criterio el Cones decidió centrar su estrategia en industrias pertenecientes a las cadenas textil, ganadera y forestal.

El segundo criterio se relaciona con la dinámica interna de cada industria. No todas las industrias tienen igual capacidad de introducción de nuevos productos, de nuevas tecnologías o de nuevas técnicas de comercialización. Y no todas tienen iguales posibilidades de expansión hacia nuevos mercados. Es decir, las industrias difieren en su capacidad de innovación y de expansión, y por lo tanto, en su capacidad de agregación de

valor y de generación de puestos de trabajo bien remunerados.

Finalmente, **el tercer criterio hace referencia al grado de competencia existente en cada industria,** lo que determina los costos de entrada de nuevas empresas y los costos de supervivencia de las empresas existentes. Aquí la relación es directa: cuanto más oligopólicas –o menos competitivas– sean las industrias en el plano nacional, mayores los costos de entrada y menores las posibilidades de supervivencia para las pequeñas y medianas empresas regionales.

Así como el primer criterio apunta en dirección de las cadenas textil, ganadera y forestal, el segundo y tercer criterio hacen que el Cones considere que la estrategia industrial debe centrarse en la Industria de la Confección, la Industria del Mueble y la Industria Frigorífica. Sus posibilidades de introducir innovaciones en el plano local, sus capacidades de generación de empleo y sus estructuras de competencia en el plano nacional las señalan como los sectores más factibles para empezar una estrategia exitosa de dinamización productiva. **Para cada una de estas industrias, el Cones propuso políticas específicas e integrales** que apuntan a generar esos “nichos de rentabilidad” capaces de desencadenar o “poner el marcha” el crecimiento económico provincial.

La desarticulación productiva del Chaco, sin embargo, ha calado profundo. Por ello, los mismos eslabonamientos deben ser, en muchos casos, localmente contruidos. Esto es necesario para aumentar la rentabilidad a determinadas inversiones y para asegurar mayor capacidad de dinamización productiva a otras. Un rasgo común del subdesarrollo es que muchas inversiones no son rentables hasta que otros proyectos no se realicen. Y que estos proyectos no se realizan dado que aquellas inversiones no son rentables. La economía enfrenta en entonces una falla de coordinación que, habitualmente, el sector privado no puede resolver por sí mismo.

Aquí aparece otro rol positivo que la política industrial reserva al gobierno: la construcción estratégica de eslabonamientos ausentes o perdidos en el proceso de desarticulación productiva. Ejemplos de eslabonamientos ausentes, resaltados en las

propuestas del Cones, se encuentran en la industria frigorífica respecto de la comercialización minorista de carne y del procesamiento del cuero; en la industria de la confección y su potencial demanda de tejidos, y en la industria del mueble respecto de la experimentación con maderas alternativas. En la construcción o fortalecimiento de estos eslabonamientos locales centra el Cones la continuidad de su tarea actual de diseño de estrategia industrial.

■ El Cierre de la Brecha Tecnológica

Las economías rezagadas acortan la distancia que las separa de la frontera tecnológica imitando nuevas formas de hacer las cosas e incursionando en nuevos bienes que –quizás– se puedan producir localmente a menores costos. **Estos procesos son eminentemente “experimentales”, en el sentido de que los emprendedores no saben, a priori, si las nuevas actividades serán rentables en las condiciones locales.** Las inversiones necesarias para descubrir la respuesta presentan una paradoja: si la experimentación es exitosa, el empresario pionero difícilmente puede apropiarse de todos los beneficios de su inversión, porque él mismo queda expuesto a la imitación competitiva de otros empresarios locales. En contraste, si la experimentación fracasa, el empresario pionero carga solo con todos los costos supuestos por el proceso de imitación.

Por lo tanto, es probable que en la economía existan menos intentos de absorción innovadora que los que serían óptimos, retrasándose así el cierre de la brecha tecnológica. El espíritu emprendedor puede verse desalentado en las economías estancadas por otra razón. Allí donde la calidad de la mano de obra se ha deteriorado, donde se carecen de agencias públicas de apoyo a la producción o donde, por la ausencia de sectores dinámicos, escasea información acerca de tendencias tecnológicas, de demanda o de comercialización, no es la capacidad empresarial la que falla. Racionalmente tiende a percibirse que los beneficios de innovar difícilmente compensen a sus costos.

La Política Industrial tiene otro rol clave a jugar en este caso, aumentando la

capacidad de absorción tecnológica y bajando los costos de la experimentación productiva. Hay dos acciones a resaltar. Primero, dado que quien innova no puede retener todos los beneficios generados por su acción, el proceso de aplicación de nuevas técnicas, de experimentación con nuevos bienes o de incursión en nuevos mercados debe ser explícitamente apoyado por el Estado, subsidiando parte de los costos que enfrentan los empresarios pioneros. Segundo, **el Estado debe aumentar la capacidad de absorción tecnológica de la economía, dotándose a sí mismo de estructuras de apoyo a las industrias estratégicas.** Esto es algo distinto a lo que se conoce como Reforma del Estado. De lo que se trata aquí es de crear “Nichos de Capacidad Pública”, en la forma de Centros orientados a ofrecer los servicios, las competencias técnicas y la información que los empresarios innovadores, por su carácter de tales, no encontrarán en el contexto periférico.

Por estas razones el Cones propuso en sus trabajos la creación de tres Centros de Desarrollo, para las industrias de la Confección, los Muebles y los Frigoríficos. Estos Centros tendrían a su cargo implementar todas las políticas de apoyo a estos sectores. Estas políticas exceden lo tecnológico y también la provisión de crédito, para abarcar **todas las dimensiones del proceso de innovación productiva**, incluyendo: la realización de estudios cuantitativos y cualitativos de los mercados locales, regionales y nacionales; la fijación de estrategias de marketing; la innovación en diseños de productos y su difusión entre las empresas; el estímulo y la certificación de estándares de calidad; el fomento a las compras conjuntas de insumos y bienes de capital; la exploración de canales de comercialización en el exterior y el fortalecimiento de los nexos entre las industrias dinámicas y las escuelas provinciales de formación técnica. Centros públicos similares prestan estos servicios en regiones del país y del mundo donde los sectores citados funcionan vigorosamente: su necesidad en el contexto chaqueño crece, por lo tanto, de manera exponencial.

Es importante tener claro que **en la misma creación de dichos Centros el Chaco enfrenta un enorme desafío:** es posible que

las competencias necesarias sean difíciles de localizar hoy en el Estado, en las universidades, o en el sector privado. La construcción de verdaderas capacidades públicas, mediante la formación de sólidas competencias técnicas, es el primer paso, el de mayor importancia, para forjar en el Chaco un Sistema de Innovación Territorial que involucre a las empresas, a las universidades y a las agencias estatales de apoyo a la producción.

■ La Construcción de Ventajas Sistémicas

Las economías de aglomeración otorgan a las regiones avanzadas ventajas para atraer inversiones o facilitar el surgimiento de nuevas empresas. Por lo tanto, **un objetivo central de la política industrial debe ser reproducir estas ventajas en el contexto local, en torno de las industrias consideradas estratégicas.** Las tres dimensiones en las que hay que actuar son la capacitación de mano de obra, la formación de redes de proveedores locales, y la provisión de información sectorial.

La formación de mano de obra presenta a las empresas una paradoja similar a la innovación: una vez formada, la mano de obra puede migrar, imposibilitando que la empresa capture todos los retornos de su inversión. Así, el sector privado tiende a invertir menos de lo necesario en capacitación laboral. Por esto, **el entrenamiento de mano de obra según estándares nacionales de productividad, y la restitución de habilidades y oficios técnicos perdidos, debe ser explícitamente subsidiado por el Estado.** Como lo ha sugerido el Cones, esta política es imprescindible para el surgimiento de la Industria de la Confección y para el fortalecimiento de la Industria del mueble.

La construcción de redes de proveedores locales es fundamental para aumentar el impacto o derrame local de las industrias dinámicas. Estos impactos deben visualizarse no sólo en términos de mayores volúmenes de producción, sino también como derrames de prácticas tecnológicas y organizativas que modernizan y aumentan la productividad del conjunto del sistema. Aunque no suele enfatizarse, muchos de los proveedores clave producen servicios antes que insumos físicos. Estos servicios (análisis de mercado,

marketing, consultoría, innovación en diseños, y otros) son difíciles de prestar a distancia y, precisamente por esto, su disponibilidad y calidad constituye una de las bases de la competitividad sistémica de un territorio. Dada la ausencia de sectores locales dinámicos, estos servicios se encuentran también subdesarrollados en la región, lo que **refuerza la importancia de los Centros de Desarrollo** propuestos en el punto anterior, hasta que el mismo crecimiento permita el surgimiento de empresas privadas dedicadas a proveerlos.

La globalización y la apertura al comercio aumentaron notablemente la presión competitiva en las últimas décadas. La producción está sujeta hoy a cambios constantes en varias dimensiones: tecnología, procesos, organización, demanda, y canales de comercialización, entre otros. En este contexto, la información productiva se ha convertido en un insumo clave. Y **generando y difundiendo información el Estado puede hacer un aporte vital a la capacidad competitiva territorial.** En las aglomeraciones ya constituidas los flujos de información tienden a producirse y circular espontáneamente, por la rotación entre empresas de trabajadores y gerentes. Allí donde el crecimiento debe ser puesto en marcha y las aglomeraciones de empresas conformadas como tales, la provisión de información útil a las necesidades cambiantes de las empresas está pensada como una tarea central de los Centros de Desarrollo sectorial propuestos por el Cones.

El acceso al crédito, el apoyo tecnológico, la prestación de servicios clave para competir en los mercados, la formación de mano de obra, la construcción y articulación de redes de proveedores, y la generación de información sectorial útil forman **el conjunto de políticas con las cuales, bajando los costos de invertir e innovar en el contexto provincial, los Centros de Desarrollo deben ayudar a generar los “nichos de rentabilidad” que despierten las inversiones en los sectores estratégicos para la política industrial.**

■ Conclusiones

Tres probabilidades de distinta intensidad le dan forma al horizonte de mediano y largo plazo del Chaco. Conviene repasarlas:

- 1º. Es poco probable que las ventajas impositivas que hoy reciben las regiones promovidas se extiendan a nuevas provincias (y aun si lo hacen, el desarrollo industrial requerirá las políticas complementarias aquí sugeridas).
- 2º. Es muy probable que el sector agropecuario continúe incorporando tecnologías que ahorran mano de obra.
- 3º. Es seguro que una economía basada en los salarios estatales y en la obra pública carecerá de dinámica para crear empleos de calidad al ritmo necesario.

La conclusión es directa: el Chaco necesita una estrategia endógena, sostenida e integral de desarrollo industrial. Este resumen planteó lo esencial de dicha estrategia. **Los trabajos industriales del Cones contienen las políticas específicas propuestas para cada sector.** El mensaje central es que el desarrollo industrial resulta de decisiones de empresarios y emprendedores que se arriesgan, en el contexto local, a experimentar con nuevos bienes o nuevas formas de producción. El Estado no puede reemplazarlos en este papel. Su tarea es crear condiciones para que las decisiones de innovación sean más frecuentes, cuenten con mayores probabilidades de éxito y tengan más posibilidades de difundir sus efectos dinamizadores sobre la estructura productiva local.

Más importante que compartir la creencia en las industrias aquí priorizadas es entender que

los pilares sugeridos resultarán imprescindibles en cualquier caso. **Se requiere dinamizar la estructura productiva abriendo oportunidades de inversión en industrias clave. Se requiere construir eslabonamientos locales. Se requiere bajar los costos de la experimentación productiva que diversifique la estructura económica. Se requiere aumentar la capacidad social de absorber y adaptar innovaciones. Se requiere formar capacidades públicas a través de Centros de Desarrollo sectorial. Se requiere construir en torno a las empresas una infraestructura blanda que preste servicios productivos, que forme mano de obra, que organice redes de proveedores y que provea información sectorial.**

El punto final tiene que volver a insistir en la importancia de construir un diagnóstico compartido de los problemas y las oportunidades que enfrenta el Chaco. La política democrática actúa respondiendo a presiones, lo que dificulta la política industrial en las regiones periféricas, donde la industria ha perdido peso frente a intereses alternativos vinculados a otras actividades y sectores. Por lo tanto, **la visión de la dirigencia –su capacidad para priorizar y acordar objetivos de largo plazo– tiene un rol clave a jugar, construyendo la legitimidad que la estrategia industrial necesita para ser percibida como un esfuerzo de desarrollo integral, orientado a expandir las posibilidades de todos los chaqueños.**

■ Lecturas Complementarias:

- Rodrik, D. (2004). “Industrial Policy for The Twenty-First Century”, Harvard University.
- Ocampo, A. (2004), “Structural Dynamics and Economic Growth in Developing Countries” (Hay traducciones disponibles del Cones para ambos artículos)

■ Los Trabajos Industriales del Cones que pueden consultarse en: www.coneschaco.org.ar son:

- La Cadena Cárnica: Una Política para el Desarrollo de la Industria Frigorífica del Chaco, 10/05
- El Desarrollo Textil en el Chaco: Una Política Para la Industria de la Confección de Indumentarias, 06/05
- El Desarrollo Forestal en el Chaco. Una Política Para la Industria del Mueble, 07/05