

# Debates

para honrar el

# Bicentenario

NÚMERO 3 | MAYO DE 2010

## HACER DONDE NO HAY

*La construcción de tejido industrial en las regiones pobres del país.*

ING. ENRIQUE MARTINEZ | *Presidente del INTI*



**INTI**

**200**

Argentina  
BICENTENARIO  
1810 | 2010







## **HACER DONDE NO HAY**

*La construcción de tejido industrial en las regiones pobres del país.*

---

**Debates** *para honrar el Bicentenario*



# ÍNDICE

---

■ ANTECEDENTES EN ARGENTINA	5
■ LA EVALUACIÓN CRÍTICA	7
■ LA ORTODOXIA	9
■ EL MÉTODO DE BÚSQUEDA	10
■ LOS ACTORES	11
■ LOS SECTORES	12
■ LOS CAMINOS	14
■ LA MIRADA ARGENTINA	20
■ DEBERES	22
■ BIBLIOGRAFÍA	23



## ANTECEDENTES EN ARGENTINA

Existe mucha información sobre los regímenes o sistemas de estímulo a la inversión industrial en la Argentina, tanto de carácter sectorial como regional. Como simple resumen esquemático, se acompaña el texto siguiente, que se puede ampliar a partir de varias fuentes, en particular del trabajo de Altimir, Santamaría y Sourrouille (1966/7).

La primera norma de vocación promocional para la actividad industrial se remonta a 1944. Es el Decreto Ley 14630 del gobierno militar de entonces, que no tuvo aplicación alguna, a pesar que fue formalmente vigente durante 14 años, hasta que fue reemplazada por las leyes 14780 y 14781, dictadas en 1958, para incentivar la inversión extranjera y la inversión nacional, respectivamente.

En ese período, hubo, además, una ley de promoción de inversiones extranjeras —la 14122 de 1953— que se aplicó a tres casos: la inversión de Fiat para producir tractores; de Mercedes Benz para camiones y colectivos; y de Kaiser para automóviles.

La promoción regional, específicamente, comenzó en 1956, cuando se definió como zona franca todo el territorio nacional al sur del Paralelo 42. Esa decisión sirvió —sorprendentemente— para definir el tipo de instrumento que se utilizaría desde entonces, y hasta el momento, en toda norma de promoción regional: la reducción de impuestos.

Sea por exención de derechos de importación a la maquinaria o materias primas; disminución o eliminación de impuestos a las ganancias, al patrimonio, o el impuesto al valor agregado, la fórmula se repitió una y otra vez. Con una única diferencia, que no fue conceptual sino instrumental: los casos con más convocatoria fueron aquellos en que se delegó la gestión de los beneficios a las provincias beneficiarias.

Así, pueden enumerarse como textos básicos, a los que acompañan numerosas enmiendas y agregados de partes de otros territorios, los siguientes:

- 1964: Decreto 3113, reglamentario de la ley 14780, abarcando progresivamente casi todo el país, salvo los más grandes centros urbanos.
- 1966: Ley 17010 – Operativo Tucumán.
- 1971: Ley 19375 – Plan Huarpes para San Juan.
- 1972: Ley 19640 – Tierra del Fuego.
- 1979: Ley 22021 – La Rioja
- 1982: Ley 22072 – Catamarca y San Luis
- 1983: Ley 22973 – Nuevamente San Juan.

La magnitud de los beneficios otorgados —que progresivamente han sido cuotificados, y son computados en el presupuesto anual del Estado nacional como subsidios— ha sido variable, con una presión sistemática de aquellas regiones menos favorecidas para acceder a la misma situación que las más aventajadas. Es casi evidente que eso debe suceder, ya que al ser casi nulas las restricciones sectoriales, todas aquellas ramas dinámicas, cuya localización puede ser flexible, deciden sus proyectos estrictamente enfocándose en la dimensión de los beneficios a obtener.

Esto ha sido así, más allá de la posibilidad de que la localización implique grandes movimientos de materia prima desde los proveedores, o traslados equivalentes hacia los consumidores, ya que estas ineficiencias suelen ser absorbidas por los grandes beneficios impositivos que se reciben.

Esto es, básicamente, lo que hay en materia de promoción regional en nuestro país. Más adelante, se hará referencia a algunas acciones de dimensión mucho menor que se han implementado, pero que tienen diferencias cualitativas con lo antedicho.

Mirado desde los actores, el Estado hasta aquí ordena escenarios especiales, que mejoran la renta esperada en la economía de mercado, para que los empresarios decidan ubicar sus plantas productivas en lugares distintos de aquellos que elegirían en ausencia de los beneficios diferenciales.

Ningún régimen hasta aquí aplicado —que yo conozca— establece facilidades o tutorazgos de ninguna naturaleza para que aparezcan nuevos actores, tales como simples habitantes del lugar, organizaciones sociales, ámbitos municipales, egresados profesionales o técnicos jóvenes, y mucho menos algunas combinaciones de estos atributos.

## LA EVALUACIÓN CRÍTICA

Contradicción o insuficiencia referidas a generar trabajo en regiones postergadas. Como buena parte de los beneficios se dirigieron a abaratar la inversión..., se estimuló, en consecuencia, con mucha más fuerza la instalación de las industrias que requerían capital intensivo.

Hay numerosos documentos, producidos en los últimos 15 años, que intentan analizar los resultados de los regímenes de promoción sectoriales. En forma general, se estiman los puestos de trabajo generados, la magnitud de los subsidios otorgados, la persistencia de las inversiones realizadas, y algunos otros elementos.

Considero útil elegir como referencia un documento de lógica económica ortodoxa, producido por el Consejo Empresario Mendocino, que, en 1999, comparó los resultados de San Juan, Catamarca, San Luis y La Rioja con los de Mendoza, buscando calcular no solo los elementos recién mencionados, sino también los perjuicios producidos a Mendoza.

El equipo de trabajo fue dirigido por José María Dagnino Pastore. Me parece valioso evaluar este material, porque sirve, simultáneamente, para tener en cuenta cuáles son las debilidades de la concepción aplicada en el último medio siglo, y a la vez de las alternativas sostenidas desde una mirada tradicional.

En cuanto a la crítica al sistema utilizado, en principio me remito a la contradicción o insuficiencia referida a su objetivo explícito central: generar trabajo en regiones postergadas. Según el estudio, los empleos directos generados hasta 1999, y su proporción respecto del total de personal ocupado en cada provincia, eran:

		%
San Luis	22.220	14.5
San Juan	5.450	2.5
Catamarca	5.410	5
La Rioja	3.850	3.7

La inversión promedio, por puesto generado, fue de 460.000 dólares. Esto es más del doble de la inversión promedio en la actividad industrial, en aquel momento.

Los subsidios otorgados, en concepto de desgravación, fueron 2,9 veces las inversiones realizadas, computados a lo largo de la vida útil de los proyectos. Esto es un despropósito, ya que señala que la inversión neta fue muy negativa. La comunidad puso dinero neto, mientras los capitalistas solo tomaron beneficios.

Como buena parte de los beneficios se dirigieron a abaratar la inversión, la relación de costo capital/trabajo fue un 47% menor que el resto del país, estimulando, en consecuencia, con mucha más fuerza la instalación de las industrias que requirieran capital intensivo.

Más allá de algunos supuestos, que el estudio referido hace sobre los perjuicios causados a la actividad mendocina, de dudosa solidez, y seguramente derivados de la vocación de cumplir con sus contratantes, lo concreto es que a diferencia de sus vecinos se registra allí una reducción de 5.000 puestos de

trabajo industriales. Esto es importante, ante todo, en términos cualitativos, para evitar caer en los análisis directos y elementales, sin asumir los efectos en cascada de estos regímenes.

Simplificando, como diríamos en el barrio: Todo mal.

¿Qué defensa quedaría?

La primera, de carácter metodológico, es que no se hace una estimación del multiplicador de una inversión industrial. Solo hay un pequeño párrafo, en la página 78 del informe, sobre el aumento del empleo en el sector servicios de las cuatro provincias promovidas, que fue del 53%, cuando la variación nacional fue de solo el 14% en el mismo rubro.

Una instalación industrial genera empleo periférico, desde el transporte hasta las peluquerías o los fabricantes de repuestos a pedido, que normalmente es subestimado y que, además, es el más típicamente local.

Sin embargo, este sería un elemento positivo que no alcanza de ninguna manera a corregir las abrumadoras cifras arriba anotadas.

La segunda, enteramente política, sería simplemente sostener que todo lo detallado es el costo que hay que pagar para corregir al mercado. Si se quiere ir contra la economía de mercado, la comunidad —el Estado en su nombre— tiene que asumirlo.

Tal vez, por aplicación de ese axioma, políticas con estos parámetros se han repetido por todo el mundo con desarrollo incompleto. Según se dice en las revistas económicas de divulgación, Brasil, por ejemplo, ha batido los récords mundiales de subsidio por puesto ocupado, para que la industria automotriz se instale en Bahía, dando a terminales trasnacionales valores que triplican las inversiones que se necesitarían para otras industrias autóctonas.

Para un concepto tan crudo, tan duro, lo mejor es entender que es así. Pero es así, en tanto las reglas del desarrollo sean fijadas por quienes invierten en la economía de mercado, buscando el lucro como fin primordial y excluyente.

Pasemos a entender posibles alternativas.

## LA ORTODOXIA

Antes de incursionar por mejores espacios posibles, un pequeño comentario sobre la también muy pequeña referencia que el estudio dirigido por el Dr. Dagnino Pastore hace sobre otros caminos de promoción.

En las páginas 47 y 48 del informe, se adhiere a los siguientes criterios:

- Reducción automática de los aportes patronales, jubilatorios, del impuesto a las ganancias y al patrimonio, llegando a valores que vayan disminuyendo a medida que los emprendimientos se alejan de Buenos Aires. Buena parte de este concepto se aplicó en 1994 a iniciativa del entonces Ministro de Economía, Domingo Cavallo.
- Garantía de estabilidad tributaria, como en el caso de la minería y la forestación, para proyectos de larga maduración.

Eso es todo, como propuesta diferente a lo aplicado.

Contrastando con esa mirada, se desarrollan largamente argumentos que parten del axioma básico de que todo debe apuntar a crear condiciones de funcionamiento del mercado, con libre competencia y competencia perfecta.

No es mi intención descalificar peyorativamente un material producido desde la más pura vocación de la academia ortodoxa. Simplemente, no es el espacio de este documento el lugar donde establecer una discusión analítica detallada del tema. En la bibliografía citada al final de este trabajo, se referencia el documento, junto con otro del mismo autor, para que con toda amplitud quien quiera profundizar en esa lógica pueda hacerlo.

En esta instancia, me limito a transmitir una sensación. Resulta risible, en primera lectura, y desolador luego —cuando se advierten los intereses que hay detrás—, transitar por esfuerzos absolutamente detallados, incluyendo el uso de la economía matemática, para describir una realidad que definitivamente no existe, como es la del mercado de competencia perfecta.

Por momentos, parece que alguien estuviera describiendo las reglas de convivencia en el purgatorio, como si tal ámbito hubiera sido alguna vez conocido por un ser humano.

En un mundo dominado por oligopolios; con todo tipo de prebendas y presiones arrancadas a los gobiernos, como práctica habitual; con un condicionamiento tan fuerte de los trabajadores y de los consumidores, ejercido por los representantes de las grandes corporaciones, tratar el desarrollo regional a partir del intento de construir pseudo mercados ideales, es infantil, si no fuera perverso.

Resulta risible, y desolador luego, transitar por esfuerzos absolutamente detallados, incluyendo el uso de la economía matemática, para describir una realidad que definitivamente no existe, como es la del mercado de competencia perfecta.

## EL MÉTODO DE BÚSQUEDA

Vamos a reflexionar, con más detalle y profundidad que lo que se ha hecho hasta aquí, en que la política se limitó a definir sectores o regiones a fortalecer y apelar luego esencialmente al subsidio impositivo y el crédito barato, sin restricciones de entrada o su contracara, sin elegir a los beneficiarios.

Dibujemos el escenario con pluma rápida y referida a la Argentina.

En la amplia geografía nacional, hay dos tipos de situaciones regionales a tener en cuenta:

- a. Los espacios ocupados por población, con alguna densidad razonable, pero en condiciones de generación de riqueza baja.
- b. Los espacios que podrían llegar a calificarse de vacíos, con muy baja densidad de ocupación física.

Los dos ámbitos justifican aproximaciones diferentes, y a pesar de que se podría decir que el Norte del país encuadra en la primera caracterización y la Patagonia en la segunda, un examen más fino puede identificar ambas situaciones en casi cualquier provincia.

En primera instancia, nuestra tarea se concentrará sobre las regiones pobres, más que sobre las regiones “vacías”. Sin embargo, más adelante agregaré alguna reflexión complementaria sobre éstas últimas.

Por lo tanto, se puede expresar el objetivo como:

**Jerarquizar la calidad de vida de la población actual, mediante el crecimiento y fortalecimiento del tejido industrial.**

Es decir: expresamente elegimos señalar que una promoción regional es para que quienes viven hoy en esa región y sus descendientes, prioritariamente, comiencen a vivir mejor.

Me interesa analizar tres aspectos:

- Quiénes pueden o deben ser los actores protagónicos.
- Cuáles son los criterios de selección de las actividades a promover.
- Cuáles son las formas concretas de avanzar.

## LOS ACTORES

El sistema de promoción de la actividad productiva que se establezca, debe considerar como actores prioritarios a los residentes del lugar. El Estado puede hacer muchas cosas. Lo que no debe hacer es confundir la meta, y creer que puede promover una región sin promover a sus habitantes, más que en mínima proporción.

Todo lo actuado hasta aquí, reitero, no discriminó entre actores. Se buscó “generar trabajo” para cada comunidad, con responsables —emprendedores— de cualquier origen.

En la práctica, eso estableció una jerarquía.

Primero: Empresarios nacionales instalados en otra región, que aprovecharon su conocimiento del mercado argentino, y simplemente trasladaron plantas o ampliaron sus instalaciones.

Segundo: Esos mismos empresarios, asociados con empresas transnacionales o filiales de éstas.

Tercero: Allá lejos, y en muchos casos sin presencia alguna, empresarios locales preexistentes o nuevos.

En ningún caso, las nuevas empresas tomaron compromisos de instalar unidades de innovación, o de configurar una red de proveedores o de transformadores locales. Además, no hubo un sistema público de apoyo a emprendedores locales para que pudieran integrarse al proceso productivo de los recién llegados. El resultado, en consecuencia, fue la creación de tejidos frágiles, donde aparecieron nuevos eslabones solo en función de características excepcionales y nunca como un hecho sistemático.

Me permito establecer una condición ácida: **El sistema de promoción de la actividad productiva que se establezca, debe considerar como actores prioritarios a los residentes del lugar.** El apoyo humano externo debería configurarse una vez identificadas a fondo y con la mayor objetividad cuáles son las limitaciones de la comunidad para recorrer un camino de fortalecimiento productivo.

Aún en este caso —de muy probable ocurrencia—, la intervención debería tener como objetivo, superior y excluyente, mejorar las oportunidades de los habitantes del espacio elegido. Nunca omitirlas o, peor todavía, convertir a los compatriotas en asalariados baratos de empresas exitosas, que además llevan los beneficios fuera del ámbito donde se generan.

Jerarquizo un concepto que creo esencial. Si el tejido social es débil para encarar proyectos productivos que aporten a la mejora de la calidad de vida general, corresponde diseñar programas de intervención del Estado a fin de corregir esa debilidad, no para reemplazar los actores locales por otros foráneos, casi inexorablemente transitorios. El Estado puede mejorar la formación general, puede ser emprendedor sustituto, puede apuntalar como socio transitorio. Puede hacer muchas cosas. Lo que no debe hacer es confundir la meta, y creer que puede promover una región sin promover a sus habitantes, más que en mínima proporción.

## LOS SECTORES

En cuanto a la actividad económica, los mejores proyectos serán los que aseguren el mayor valor agregado, por habitante del espacio que se promueva. Esto quiere decir, en consecuencia, mayor valor agregado por trabajador ocupado, junto con máxima cantidad de ocupados.

Como ya se ha señalado, la promoción regional, basada en el estímulo genérico a los “inversores”, no suele ser específica respecto de los sectores industriales que interesan. Tampoco ha sido fácil para las miradas alternativas definir criterios.

Tanto es así que se puede advertir la diseminación de un criterio elemental, que es común a inversiones potenciales grandes o chicas, a pueblos de la Pampa Húmeda o del más lejano rincón: Algo parece ser interesante si —en realidad, solo si— es posible exportarlo.

Esta enorme simplificación ha sido posible por dos causas básicas:

- a. La falta de análisis detallados de la cuestión.
- b. La hegemonía de una lógica de búsqueda del beneficio individual, que rápidamente asocia el éxito con la atención de los grandes mercados, de fuerte poder adquisitivo, como si allí se cerrara toda la cuestión.

Hagamos un modestísimo intento de acercarnos a planteos a la vez más profundos y más consistentes, con el objetivo arriba anotado.

En esa búsqueda, lo primero: definir cómo se mediría el acierto de la elección. Respetando la propuesta general del Capítulo 1 de esta serie, podríamos decir que la medida de la (in)justicia social —el número de pobres—, y la medida del efecto ambiental —el cotejo entre la huella ecológica y la biocapacidad— no necesitan aclaración ni modificación. Solo habrá que conocer esos parámetros antes del proyecto, y estimar sus valores cuando el proyecto sea ejecutado.

En cuanto a la actividad económica, creo que resulta pertinente hacer un gran esfuerzo para mantener la coherencia y contestar: los mejores proyectos serán los que aseguren el mayor valor agregado, por habitante del espacio que se promueva.

Esto quiere decir, en consecuencia, mayor valor agregado por trabajador ocupado, junto con máxima cantidad de ocupados. Si se adopta ese criterio, desaparecen las divisiones artificiales o a priori.

Si, efectivamente, se trata de un proyecto con exportación, no será esto lo esencial, sino todo el trabajo sumado a la materia prima; más la posible producción local de esa materia prima; más todos los materiales complementarios que provea la región; más los servicios industriales o personales que se generen.

Si se piensa en producir un bien intermedio, resulta necesario discutir, críticamente, el valor agregado pendiente y las razones por las que no resulta factible incorporarlo en la región.

Para hacer un análisis completo, también será importante tener en cuenta qué proporción del producto se venderá en la región, porque un buen análisis del efecto sobre la actividad económica deberá considerar si el dinero recaudado por esa vía era antes derivado a compras en otros lugares, lo que ampliaría el poder multiplicador del proyecto, al reemplazar “importaciones”.

La elección entre sectores, que aparece inicialmente como una mancha confusa, que ha inducido a muchos funcionarios a dar definiciones tan generales que no son verdaderas directivas, se simplifica, en una primera instancia, de manera rotunda con el criterio expuesto.

Su adopción no genera grandes sorpresas, e incorpora varias situaciones a un tronco común de evaluación. Resulta positivo, a saber:

- La transformación de materias primas naturales locales, llegando hasta los bienes más cercanos al consumo final.
- El desarrollo de redes de abastecedores de tal proceso de transformación.
- La elevación sistemática del piso y del techo de formación de los habitantes de la región, para mejorar su posibilidad de ser incorporados a cadenas de valor de alta complejidad.
- Las industrias intensivas en trabajo, de alto nivel tecnológico relativo. Este término “relativo” hace referencia a que la incorporación de valor no es privativa de algunos sectores. Aún en las ramas conocidas como maduras —alimentos, indumentaria, calzado— es posible construir espacios de aporte distintivo, mediante el diseño, nuevos procesos, nuevos usos, algo que sucede cotidianamente en el mundo desarrollado.
- La “sustitución de importaciones” regional, esto es: aquello que se compra a otras regiones y que puede ser abastecido localmente.

## LOS CAMINOS

Vietnam es un país que está saliendo de un planeamiento centralizado, para ir hacia una inserción mundial, conducida desde el Estado, pero con empresas de todo tipo de propiedad. Desde el Estado se auspicia la utilización de las compañías transnacionales como motor del desarrollo, pero, a la vez, se considera posible tener una política independiente en ese contexto.

Aquí estamos. Podemos fijar un objetivo general solvente y coherente. Podemos establecer un criterio sólido, para discernir si un proyecto será positivo o no para la comunidad.

¿Y luego?

Quisiera hacer referencia —por un conjunto de razones interesantes— a dos realidades históricas contemporáneas: el Japón de la segunda mitad de siglo XX y el Vietnam del presente, con algunos elementos complementarios, referidos a la China interior, menos desarrollada que la costa.

Primero: En los tres casos, el planeamiento público ha estado presente con fuerza, aunque los actores hayan sido privados. Lo que sucedió no fue espontáneo.

Segundo: Para Japón, es posible identificar una historia, desde un país devastado y sin industria hasta la potencia actual. Por lo tanto, se puede construir una secuencia de desarrollo, que no solo pueda ser valorada, sino también examinada en su capacidad de extrapolación.

Tercero: Vietnam es un país que está saliendo de un planeamiento centralizado y un tejido dominante de empresas del Estado, para ir hacia una inserción mundial, conducida desde el Estado, pero con empresas de todo tipo de propiedad. La asistencia intelectual japonesa es muy relevante. El contexto, por su parte, es muy distinto al de 1945, ya que las inversiones multinacionales son consideradas allí un factor muy importante para el desarrollo. Es un caso trascendente —al igual, diría, que China e India—, donde desde el Estado se auspicia la utilización de las compañías transnacionales como motor del desarrollo, pero, a la vez, se considera posible tener una política independiente en ese contexto.

Reiterando un método que podría llamar teórico práctico, examinaré algunas situaciones concretas, para deducir de allí —por coincidir con lo relatado o por advertir su debilidad— ideas fuerza para la acción, evitando caer en planteos abstractos, a priori o a posteriori.

Otsuka, K. y Sonobe, T. (2007) sintetizan en un cuadro las tres etapas de un modelo de desarrollo industrial endógeno, es decir: construido sobre actores locales, en términos de un mercado con amplia competencia interna, y a la vez protección respecto de la competencia internacional.

Fase	Experiencia anterior de los emprendedores	Innovación, imitación y crec. de productiv.	Actividades
Inicial	Comerciantes/ Ingenieros	Imitación de tecnología extranjera	Producción bien final y componentes
Expansión Cuantitativa	Spin offs y otros orígenes	Imitación de imitación Productividad estancada, rentabilidad decreciente.	Formación cluster; división trabajo.
Mejora de Calidad	Segunda generación y nuevos con ideas nuevas.	Innovación; concentración; productividad creciente.	Marcas; venta directa; grandes empresas.

Como se ve, se pasa de actores improvisados, que comienzan imitando la tecnología disponible —lo que también se conoce como ingeniería inversa—, para culminar con componentes de investigación y desarrollo fuertes, y con un proceso de concentración que, por un lado, construye líderes nacionales o hasta mundiales, y, por otro lado, implica la desaparición de las empresas que no pudieron acompañar el ritmo. Este proceso es acompañado y potenciado por la aglomeración espacial, que ha facilitado el intercambio de información, la construcción de confianza y los desarrollos conjuntos.

El siguiente cuadro muestra la evolución de la estructura de producción de motocicletas en Japón, con importantes alteraciones en un período de solo 10 años.

Año	1950	1955	1960
Número de firmas	27	71	29
Miles de motos producidas	9	261	1447
Proporción por localización (%)			
Hamamatsu	18.5	28.7	66.1
Tokio	62.5	8.8	25.8
Nagoya	19	22.3	3.9
Otros	0	10.2	4.2

Al presente, hay solo 4 empresas fabricantes de motos: Honda, Yamaha, Suzuki y Kawasaki, muy grandes, que son provistas por una densa red de pequeñas y medianas industrias japonesas.

El Estado japonés acompañó ese proceso con políticas prácticas que podrían sintetizarse como sigue:

- Protección fuerte del mercado interno.
- Apoyo financiero de bajo costo a las empresas.
- Desarrollo y fortalecimiento de todo un sistema de generación de recursos humanos de alta preparación.
- Un cuarto elemento, de naturaleza cultural: integración de largo plazo de todos los estratos laborales a la empresa, con baja dispersión de ingresos entre extremos.

La evolución anotada para la industria de la motocicleta en Japón en la posguerra parece ser totalmente equivalente a la que sucedió en el mismo sector en Alemania y en Gran Bretaña durante el primer tercio del siglo XX. También es equivalente a lo que sucedió con otros sectores de bienes de consumo en Japón, en el mismo período referenciado para las motos. Desde la indumentaria hasta la electrónica de entretenimiento, se produjo la misma secuencia arriba anotada. Cuando llegó el pico máximo de la concentración, las grandes corporaciones triunfantes en ese proceso construyeron su red de proveedores, no solo en su país, sino que también la diseminaron por todo el sudeste asiático.

El concepto de clúster, agrupamiento simultáneamente sectorial y espacial, se incorporó a la literatura sobre el desarrollo como un elemento virtuoso, casi como condición necesaria y suficiente para alcanzar un nivel superior. Sin embargo, en toda esa descripción laudatoria, que incluye a los famosos distritos industriales italianos, la presencia dominante de las compañías transnacionales no es casi mencionada.

Hay un par de motivos que explican eso.

Primero: son procesos que se iniciaron antes de la globalización tal cual como hoy la conocemos. Las barreras al movimiento de capitales o de bienes no habían sido reducidas a los niveles contemporáneos.

Segundo: el Estado fue tutor cuidadoso de toda la evolución, brindando toda la infraestructura económica y técnica que fuera necesaria.

En el mundo actual, la posibilidad de planificar y ejecutar el desarrollo al interior de un solo país es inimaginable en los términos en que se pensaba en 1960, donde el desarrollismo era la teoría dominante en buena parte del mundo. Adicionalmente, el Estado se ha retirado en casi todo lugar de esa función mentora, que Robert Wade tituló alguna vez: “Gobernar el mercado”.

Buscaré ampliar la reflexión analizando la evolución presente de Vietnam. Este país es uno de los pocos donde el Estado mantiene la vocación de definir el camino y supervisarlos en detalle. A la vez, la política oficial se arriesga a aceptar la hegemonía mundial de las transnacionales, pero intenta utilizarlas como palancas para un desarrollo independiente. O sea: de las dos condiciones que favorecieron una industrialización como la japonesa, Vietnam cree poder arreglárselas con una.

Vietnam empezó su vida independiente, después de la fusión política entre el Norte y el Sur, paso siguiente a la derrota norteamericana en la conocida guerra, con una lógica comunista tradicional. Toda la tierra y toda la industria en manos del Estado, que organizó empresas centralizadas para cada sector, y asignó tareas a las comunas de manera burocrática y vertical.

En los años 90, el país decidió acompañar el proceso chino, que hace décadas utiliza las inversiones extranjeras como motor del crecimiento económico y de un tejido de conocimiento técnico, mientras, en paralelo, se construye una capacidad propia de emprendedorismo e innovación. Todo ello desde un Estado promotor y vigilante, a la vez, de la iniciativa privada de nacionales del país.

El primer paso ha sido la privatización de las empresas estatales y la posibilidad que los campesinos produzcan para el mercado.

La segunda fase, la actual, busca constituir agrupamientos sectoriales, de los cuales emerjan campeones nacionales que participen activamente en el mercado internacional, al menos en los siguientes rubros: indumentaria, calzado, pescado, electrónica, muebles, elementos para el hogar, y algunos más. La idea es, básicamente, seleccionar industrias de alta intensidad de trabajo incorporado, que deba ser de capacitación relevante.

En este contexto, se da la discusión sobre los caminos a elegir. Se reconoce que las posibilidades pueden ser cuatro, y solo cuatro:

1. El Estado conduce. El Estado decide las líneas y formas dominantes, e instala empresas a las cuales gestiona en forma directa.
2. Las transnacionales conducen. La política oficial debe complementar al mercado, más que reemplazarlo, y usar a las grandes corporaciones como tractoras, como ya ha sucedido en toda Asia, buscando mantener la autonomía nacional.
3. Las pequeñas y medianas empresas conducen. Se busca que el motor del crecimiento sean las empresas internas, con un mecanismo evolutivo similar al descrito para el Japón de la posguerra.
4. El mercado conduce. Privatizar, liberar el comercio y limitar la acción pública al campo educativo y al de generación de infraestructura física.

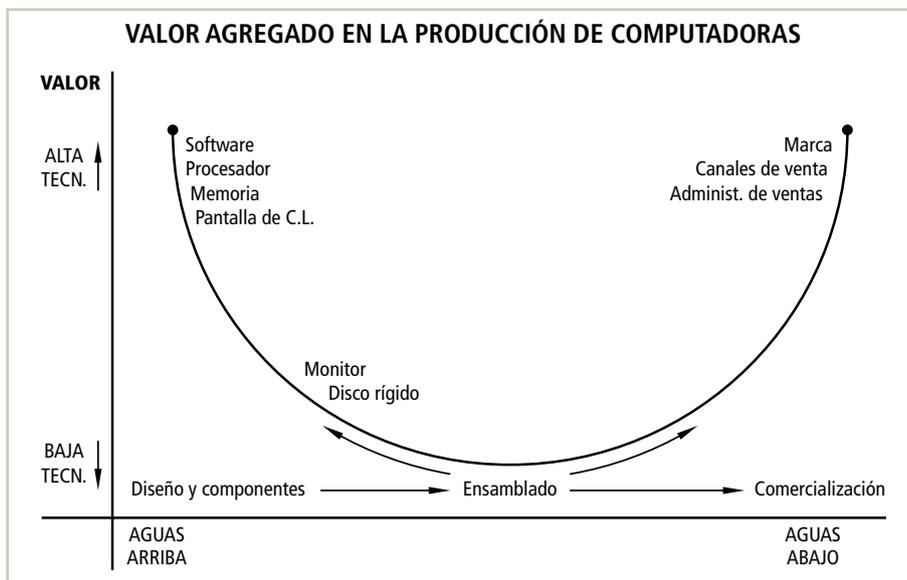
En la discusión sobre los caminos a elegir se reconoce que las posibilidades pueden ser cuatro, y solo cuatro. El escenario real puede surgir de un solapamiento de las variantes, pero seguramente uno de los cuatro conceptos será el dominante.

El escenario real puede surgir de un solapamiento de las variantes, pero seguramente uno de los cuatro conceptos será el dominante.

Vietnam hoy rechaza categóricamente la última alternativa, y ha elegido la segunda como modelo dominante, aunque hay discusiones académicas y políticas sobre su factibilidad y sobre las bondades y defectos de la primera y tercera variantes.

Ampliando los conceptos centrales del modelo, Vietnam hoy se reconoce como un país tecnológicamente dependiente en grado sumo, cuyo aporte a un escenario internacional es el ensamblado barato, con calidad en el aporte de sus operarios. En ese contexto, busca mejorar progresivamente la presencia en los sectores industriales antes mencionados —siempre con una mirada de mercado global—, pasando de preocuparse por los productos, a preocuparse de los procesos.

Esto puede ejemplificarse para un caso, la industria de producción de computadoras, con el siguiente gráfico:



El país busca transitar de su situación actual (ensamblado) a una de mayor valor incorporado, asumiendo mayores responsabilidades al interior de una o más cadenas de valor controladas por transnacionales, hasta poder asumir mayor autonomía en el espacio de la comercialización.

Esta cuestión se discute con cierta amplitud en la bibliografía citada en este documento. A la distancia y sobre la base de la historia económica argentina, cuesta darle crédito pleno de éxito al intento.

A favor, cuenta —según mi criterio— con los siguientes elementos:

- Tiene una historia de Estado planificador fuerte, que, por lo tanto, negocia con las corporaciones como si fuera de Estado a Estado, definiendo qué parte de la cadena de valor admite o desea que se integre al país.
- Tiene hoy más de 30 años de una política de formación de recursos humanos de alta jerarquía, en las mejores universidades del mundo central.
- Existe un ejército de reserva de trabajo en el espacio rural, fácilmente integrable a la industria, sin siquiera producir grandes desplazamientos de población, dada la muy alta densidad actual.

En contra, también según mi modesto entender:

- A diferencia de China, tiene una lógica social muy equitativa, con una brecha de ingresos al interior de las unidades productivas que es mucho menor que la de China o Brasil, o cualquier país similar. Esta condición, que es encomiable como comunidad, impediría —como paradoja capitalista típica— que los productos compitan en el mercado internacional, a menos que todos sus integrantes sacrifiquen ingresos a cambio del crecimiento de la producción. Se trataría de una conducta muy alejada de la mirada capitalista estándar.
- Como bien señalan los documentos de asesores japoneses, la restricción para Vietnam es que debe ser ganador en la competencia por atraer inversiones extranjeras. Para ello, se funda en una condición central: la capacidad actual de sus profesionales y obreros, en relación con su costo. Eso es lo que le daría ventaja sobre las regiones atrasadas de China o Tailandia, o países similares.

Hay aquí un aspecto clave —se trata de un “atributo” singular—: los bajos salarios. Coloca al país en una disyuntiva tremenda, ya que en caso de mejorar la condición de vida de su gente, las inversiones extranjeras buscarán mudar su localización y hasta el momento han podido hacerlo.

Para establecer un paralelo, sería un camino similar al que intentó Irlanda en Europa, hace un cuarto de siglo. Hoy, Irlanda es uno de los países más castigados por la crisis global, porque las transnacionales redujeron sus inversiones allí, y fortalecieron sus países de origen. Su dependencia hace que los efectos de las crisis se agiganten en ese país, y no solo por la modificación de los precios relativos del salario. En última instancia, la espada de Damocles reside en la ausencia de auténtica autonomía en las decisiones económicas.

"Hay una característica central del planteo japonés, o chino, o vietnamita, que me resisto a aceptar como universal: Se ubica como condición básica la integración al mundo, en términos de competencia con el resto de los países. ¿Es ése el camino? En cualquier caso, ¿es el único camino?"

La política de Vietnam supone que, en tales circunstancias futuras, estarán en condiciones de asumir su producción con creciente independencia, y con capacidad de mantener la presencia en el mercado mundial. Allí reside mi fuerte duda.

He descrito este escenario a sabiendas de que se refiere a una situación política, económica y social muy distinta de la argentina. Sin embargo, tenemos en común una vocación: encontrar caminos para sacar de la pobreza a nuestra gente. Además, reconocemos a la industria como un elemento ineludible.

Hay una característica central del planteo japonés, o chino, o vietnamita, que me resisto a aceptar como universal: Se ubica como condición básica la integración al mundo, en términos de competencia con el resto de los países. Las propuestas tienen un implícito claro: si los intentos son exitosos, en algún otro lugar del planeta se dejará de producir lo que allí se manufacture. El triunfo de la electrónica de Vietnam debe tener como contracara la ausencia de industria electrónica en otras partes del planeta.

La teoría de las ventajas comparativas, de David Ricardo, o su complemento, la teoría de las ventajas competitivas, de Michael Porter, tienen plena vigencia detrás del escenario que estos países construyen. Hay una suerte de sinónimo: desarrollarse es competir en el mundo.

¿Es ése el camino? En cualquier caso, ¿es el único camino? Es lo que quiero discutir a continuación.

## LA MIRADA ARGENTINA

"En esencia el desafío debe asumirse en términos como tal vez nunca lo hemos hecho: un Estado que se involucre con la densidad e inteligencia precisas como para conseguir que los ciudadanos aumenten el control sobre sus propias vidas, y, a la vez, se integren a actividades que beneficien a la comunidad toda."

Sintetizo lo que creo son las ideas fuerza emergentes hasta aquí, considerando los pocos ejemplos presentados, junto con una enorme cantidad de casos que surgen del material disponible sobre cadenas de valor,

Ante todo: Para construir tejido productivo en un país o, en este caso, en regiones de menor desarrollo de un país, se requiere contar con definiciones precisas de políticas públicas, que establezcan metas, caminos y liderazgos.

De los cuatro posibles liderazgos mencionados más arriba, descarto tres de ellos, por los siguientes motivos:

- NO ES EL MERCADO. Además de que no hay ningún ejemplo mundial que se pueda mostrar como exitoso, resulta de sentido común elemental que las asimetrías vigentes han sido causadas justamente por permitir que el ordenamiento espacial y sectorial de las actividades productivas haya sido liderado por el mercado. No será el propio mercado quien las corrija, ni siquiera a través del establecimiento de condiciones de subsidio que cambien las ecuaciones económicas.
- NO SON LAS TRANSNACIONALES. A mi criterio, integrar a cualquier región —pero en particular a las regiones más pobres del país— a cadenas de valor con hegemonía de corporaciones transnacionales implica condenar a esos lugares a un desarrollo subordinado y azaroso. Hay dos situaciones alternativas, ambas cuestionables.

Si la integración es basada en los bajos salarios, éstos deberán permanecer así, porque de lo contrario la integración se interrumpirá.

Si la integración es basada en el aprovechamiento de recursos naturales, es altamente probable que en el país se implementen sólo los eslabones extractivos, sin incorporar aquellos posteriores que sumen valor, aportando trabajo de calidad. También es muy probable que el vínculo con el medio ambiente, que ha sido destacado con fuerza en estas presentaciones, sea desatendido, a menos que aparezca una sostenida presión social al respecto.

La evolución de la minería en la Argentina es un exponente fiel de las dos debilidades expuestas: la baja integración y el nulo respeto por el ambiente.

NO ES EL ESTADO. No cabe ninguna duda de que un Estado ausente es certeza de fracaso. Sin embargo, creo que un Estado omnipresente también lleva al fracaso, por razones que ya he expuesto.

En esencia el desafío debe asumirse en términos como tal vez nunca lo hemos hecho: un Estado que se involucre con la densidad e inteligencia precisas como para conseguir que los ciudadanos aumenten el control sobre sus propias vidas, y, a la vez, se integren a actividades que beneficien a la comunidad toda.

ES LA PROPIA COMUNIDAD. El planteo no es voluntarista ni fundamentalista. Se limita a respetar a rajatabla un concepto primario: se quiere favorecer a los habitantes del lugar, en primer término.

Qué necesita esa comunidad:

- Como línea de base, deben estar disponibles las tecnologías de producto, de proceso y de gestión para los bienes que se considere convenientes, así como los recursos económicos para apoyar el camino.
- También debe estar disponible el marco de formación técnica y económica que fortalezca los saberes que ya se dispongan en el ámbito.
- En cuanto a las definiciones sectoriales, es imperioso que nos acostumbremos a pensar en términos de cadenas de valor completas. Esto lleva a construir la secuencia desde la materia prima más elemental, hasta el destino final, sea éste el consumo o la entrega a otras industrias, identificando de tal modo la necesidad de todo el agrupamiento de emprendimientos requerido, y no sólo de la unidad de transformación final.

El concepto de clúster es valioso, en especial si es entendido como un entramado que asegure la incorporación local de todo el trabajo posible a los bienes finales a generar, más que la simple expectativa de instalación de empresas del mismo sector que compitan entre sí.

- Pensando, justamente, en cadenas de valor completas, considero que la manera más simple y directa de encarar el fortalecimiento de las zonas más postergadas es hacer un análisis que parta del presente concreto y:
  - a. Agregue valor, con trabajo y tecnología nacional, a los recursos naturales disponibles.
  - b. Potencie la generación de valor a partir de los recursos humanos de la región, especialmente los que se localizan en universidades o institutos de investigación y desarrollo.
  - c. Para el caso de regiones que ya cuenten con industria instalada, pero con cadenas de valor poco integradas, resulta también primario abocarse al análisis integral de esos sistemas productivos. Conceptualmente, la cuestión es a la vez simple y tajante: Se trata de trasladar el foco de planificación desde la actual empresa ensambladora o extractora de recursos sin transformación, para llevarlo al seno de la comunidad.

## DEBERES

"Hemos de convocar a residentes y no residentes de cada una de estas provincias a plantear sus propias lógicas de desarrollo, de manera compatible con lo señalado en este documento, o estableciendo los debates correspondientes, para contar con nuevas miradas, de nueva frescura."

Excede los límites de este documento, pero no de nuestro proyecto, incursionar en ejercicios prácticos de formulación de propuestas integrales para las regiones postergadas.

Los casos no son homogéneos.

Tierra del Fuego, por ejemplo, tuvo y tiene un régimen promocional que se fundó en una necesidad geopolítica de ocupar el territorio de manera efectiva. Por la lógica seguida hoy tiene dos escenarios a corregir:

- a. Un conjunto de plantas de ensamblado, que importan de otros países no solo los componentes sino hasta material de empaque, en algunos casos. Estas plantas dan ocupación incompleta, y a la vez bloquean en Argentina el desarrollo tecnológico de los bienes ensamblados y la producción en plantas alternativas, con mayor nivel de integración.
- b. Un conjunto de recursos naturales a aprovechar —turba, lenga, pesca, gas natural— que permanecen en la tierra o salen del territorio sin valor incorporado. El fundamento de esta falla está en lo señalado más arriba, porque la provincia no cuenta con un marco de desarrollo emprendedor para la comunidad local.

Catamarca, o San Juan, o Chubut tienen pendientes discusiones integrales sobre la cadena de valor minera en cada provincia.

El Norte grande tiene definiciones pendientes sobre las cadenas de valor madereras, sobre la producción de alcohol en unidades pequeñas o medianas, sobre escenarios de producción en ambiente subtropical, que en Argentina han sido culturalmente postergados respecto de la Pampa Húmeda.

Hemos de convocar a residentes y no residentes de cada una de estas provincias a plantear sus propias lógicas de desarrollo, de manera compatible con lo señalado en este documento, o estableciendo los debates correspondientes, para contar con nuevas miradas, de nueva frescura, sobre un tema postergado desde hace más de cien años.

*Enrique M. Martínez*

Mayo 2010

## BIBLIOGRAFÍA

1. Altimir, Oscar, Santamaría Horacio, Sourrouille Juan (1966): **Los instrumentos de promoción industrial en la postguerra.** En: Desarrollo Económico, vol. 6-7, N° 21-27. Consultado en: <<http://www.jstor.org>> 06/04/10.
2. Basualdo, Eduardo (2010): **Estudios de historia económica argentina; desde mediados del siglo XX a la actualidad.** 2º. ed. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores. 495p.
3. Bianchi, Matías F. (2008): **Power dynamics shaping economic development: divergent policies of industrialization in Argentina. Rafaela and San Luis in comparative perspective.** En: Annual Workshop Red Europea de Política Latinoamericana (REPLA), 2, "The changing nature of democratization in Latin America: rights, politics and development", Oxford 27-28, march 2008, 19p.
4. Consejo Empresario Mendocino (1999): **Impacto económico de los regímenes de promoción de las provincias de San Juan, La Rioja, San Luis y Catamarca.** Mendoza: Consejo Empresario Mendocino. 118p.
5. Dagnino Pastore, José M. (2007): **Los efectos económicos de la promoción regional. Documento de trabajo N° 14.** Buenos Aires: Universidad Católica Argentina. 44p.
6. Donato, Vicente N. (2007): **Políticas públicas y localización industrial en Argentina.** En: Revista OÍDLES, vol. 1, N° 0, junio 2007, 23p. Consultado en: <<http://www.eumed.net/rev/iodles/00/Donato.htm>> 29/03/10.
7. Gort, Michael; Klepper, Steven (1982): **Times paths in the diffusion of products innovations.** En: The Economic Journal, vol. 92, N° 367, september, p. 630-653.
8. Hayami, Yujiro (2007): **From the megalopolis-centered system to the rural-urban balanced system for the sustainability of developing economies.** En: Science Council of Japan conference on sustainability, 7-8 september, 23p.
9. **International migration and development for least developed countries, landlocked developing countries and small island developing states.** (2010): [s.l.] UNESCAP, 3p. Consultado en: <<http://www.unescap.org/esid/psis/population/popheadline/318/art7.asp>>. 05/04/10.
10. Millán-Smitmans, Patricio (2007): **La necesidad de nuevas políticas públicas para disminuir las desigualdades regionales de la Argentina. Documento de trabajo N° 21.** Buenos Aires: Universidad Católica Argentina. 18p.
11. Ministry of Agriculture and Rural Development [s.f.]: **Some matters for discussion on agriculture and rural development strategy in Vietnam for the period 2001-2010.** [s.l.] [s.e.] [s.p.].
12. Nochteff, Hugo (1999): **¿Del industrialismo al posindustrialismo?: las desigualdades entre economías, observaciones preliminares.** En: Realidad Económica, N° 172, 18p.
13. Nochteff, Hugo (2001): **La experiencia argentina de los 90 desde el enfoque de la competitividad sistémica.** Buenos Aires: FLACSO. 13p.
14. Ohno, Kenichi (2005): **Designing a comprehensive and realistic industrial strategy.** En: Improving Industrial Policy Formulation, cap. 1. Consultado en: <[http://www.grips.ac.jp/vietnam/VDFTokyo/Temp/Doc/2005/BookMar05\\_IPF\\_EChapter1.pdf](http://www.grips.ac.jp/vietnam/VDFTokyo/Temp/Doc/2005/BookMar05_IPF_EChapter1.pdf)>.

15. Ohno, Kenichi (2002): **East Asian growth and Japanese aid strategy**. Tokyo: National Graduate Institute for Policy Studies, GRIPS Development Forum. 79p.
16. Otsuka, Keiji; Sonobe Tetsushi (2007): **Strategy for cluster-based industrial development in developing countries**. p.67-79. Consultado en: <[http://www.grips.ac.jp/vietnam/VDFTokyo/Temp/Doc/2006/BookNov06\\_COESympo\\_EReport4.pdf](http://www.grips.ac.jp/vietnam/VDFTokyo/Temp/Doc/2006/BookNov06_COESympo_EReport4.pdf)>
17. Picabea, Facundo (2008): **El rastrojero: un híbrido de tecnología y política. Un análisis socio-técnico de la producción de tecnologías conocimiento-intensivas en Argentina durante la etapa de sustitución de importaciones**. En: Jornadas de Historia Económica, 21. 23-26 de septiembre de 2008. Caseros: Asociación Argentina de Historia Económica, Universidad Nacional de Tres de Febrero. [s.p.].
18. Schvarzer, Jorge (1987): **Promoción industrial en Argentina; características, evolución y resultados**. Buenos Aires: CISEA. 121p.
19. Sonobe, Tetsushi, Hu Dinghuan, Otsuka Keiji (2004): **From inferior to superior products: an inquiry into the Wenzhou model of industrial development in China**. En: Journal of Comparative Economics, vol. 32, p. 542-563.
20. Sonobe, Tetsushi; Hu, Dinghuan; Otsuka, Keiji (2006): **Industrial development in the inland region of China: a case study of the motorcycle industry**. En: Journal of Comparative Economics, vol. 34, p. 818-838.
21. Sonobe, Tetsushi and Otsuka, Keiji (2006). **Cluster-based Industrial Development**, (Palgrave Mac Millan), 243 p.
22. Sonobe Tetsushi, Hu Dinghuan, Otsuka Keiji (2002): **Process of cluster formation in China: a case study of a garment town**. En: The Journal of Development Studies, vol. 39, N° 1, october, p. 118-139.
23. Sonobe Tetsushi, Kawakami Momoko, Otsuka Keiji (2003): **Changing roles of innovation and imitation in industrial development: the case of the machine tool industry in Taiwan**. En: Economic Development and Cultural Change, vol. 52, N° 1, october, p. 103-128.
24. **Survey on regional clusters Sicily (Italy), Sviluppo Italia Sicilia** [s.f.] Sicilia: SI Sviluppo Italia, Clusternet [s.p.].
25. United Nations Industrial Development Organization (2008): **Rural industrial development in Vietnam; strategy for employment generation and regionally balanced development**. Vienna: UNIDO. 117p.
26. United Nations Industrial Development Organization (2009): **Value chain diagnostics for industrial development**. Vienna: UNIDO. 58p.
27. Yamamura Eiji, Sonobe Tetsushi, Otsuka Keiji (2003): **Human capital, cluster formation and international relocation: the case of the garment industry in Japan, 1968-98**. En: Journal of Economic Geography, vol. 3, p.37-56.
28. Yamamura Eiji, Sonobe Tetsushi, Otsuka Keiji (2005) **Time path in innovation, imitation, and growth: the case of the motorcycle industry in postwar Japan**. En: Journal of Evolutionary Economics, vol. 15, p.169-186.

# Debates

para honrar el

# Bicentenario



Instituto  
Nacional  
de Tecnología  
Industrial

En el marco de la conmemoración de los 200 años de la Revolución de Mayo, el INTI realizará un ciclo de reuniones para reflexionar en prospectiva sobre diferentes aspectos vinculados al desarrollo, la producción, la tecnología y su relación con el Estado y la sociedad. Se espera un rico debate de los participantes presenciales, y quienes lo sigan interactivamente online, a partir de la exposición del ING. ENRIQUE MARTÍNEZ.

Agenda de temas sobre los que el INTI propone reflexionar:

## 1 • QUÉ ES BUENO. QUÉ ES MEJOR

*La medida del progreso en economía.*

30 DE MARZO.

## 2 • PRODUCIR, ¿COMO NEGOCIO O COMO SERVICIO?

*El rol del empresario en el siglo 21.*

27 DE ABRIL.

## 3 • HACER DONDE NO HAY

*La construcción de tejido industrial en las regiones pobres del país.*

26 DE MAYO.

## 4 • UNA COSA LLEVA A LA OTRA

*El conjunto de efectos de un cambio tecnológico. El caso de la siembra directa.*

29 DE JUNIO.

## 5 • PRODUZCO LO QUE CONSUMO

*La atención de las necesidades básicas como motor del desarrollo.*

27 DE JULIO.

## 6 • EL ESTADO NO TIENE DUEÑO

*La gestión y el poder en un organismo público de Ciencia y Técnica.*

31 DE AGOSTO.

**HORARIO:** 10 a 13 hs.

**MODO PRESENCIAL:** Auditorio del INTI - Parque Tecnológico Miguelete,  
Av. General Paz 5445, San Martín, Pcia. de Buenos Aires.

**A DISTANCIA EN VIVO:** • Por videoconferencia en las salas del Consejo Federal de Inversiones  
• Por Internet: <http://intimedios.inti.gob.ar>

Los conceptos expuestos abrirán el debate, el cual se iniciará en el momento con los intercambios de quienes asistan por ambos modos y se consolidará mediante la participación de todos en la plataforma educativa del INTI en los días subsiguientes. **(Requiere inscripción previa)**. Los videos de las exposiciones quedarán disponibles para ser vistos en diferido en <http://intimedios.inti.gob.ar>

**INSCRIPCIONES:** [www.inti.gob.ar](http://www.inti.gob.ar)

**CONSULTAS:** [bicentenario@inti.gob.ar](mailto:bicentenario@inti.gob.ar)



Argentina  
BICENTENARIO  
1810 | 2010



Instituto  
Nacional  
de Tecnología  
Industrial



**Sede Central**

Avenida General Paz 5445  
B1650KNA San Martín  
Buenos Aires, Argentina  
Teléfono (54 11) 4724 6200/300/400

**Sede Retiro**

Leandro N. Alem 1067 7° piso  
C1001AAF Buenos Aires, Argentina  
Teléfono (54 11) 4515 5000/01  
Fax (54 11) 4313 2130