

céfiro

ZÉPHYROS

**REVISTA DE
ECONOMÍA Y GESTIÓN**

**AÑO 1 NUMERO 0
PRIMAVERA 2014**

“Política industrial y desarrollo territorial en Argentina: Disparidad regional y Sistemas productivos locales”

por Alejandro Naclerio³⁹

Argentina es un extenso país con significativas disparidades regionales, lo que ha dado lugar a innumerables planteos sobre la necesidad de un desarrollo económico territorialmente más armónico. Estos argumentos, se asocian a la industrialización con regiones insertas en la generación de valor a partir de sus capacidades tecnológicas que trascienden la mera explotación de recursos naturales. En consecuencia, un enfoque teórico que surge con creciente solidez conceptual es focaliza la disparidad regional como la disparidad de capacidad tecnológica entre las regiones. De ello se sigue la imperiosa necesidad de implementación de políticas industriales que permitan alentar y fortalecer procesos tecnológicos.

La sustentabilidad interregional implica contar con un marco global que incluya a la totalidad de las regiones en las cadenas de valor. Cuando la difusión y absorción de capacidades tecnológicas potencia los territorios postergados se logra sobrepasar la histórica disyuntiva entre las regiones ricas y “viables” y aquellas pobres e “inviables” dentro de un mismo país. Es decir, el enfoque industrialista se sustenta en la coherencia del sistema productivo regional, que requiere por un lado capacidades materiales, tales como infraestructura pública, y por el otro inmateriales tales como capacidades tecnológicas que emergen de las instituciones del conocimiento, principalmente de las universidades públicas y centros científicos y técnicos (INTI, INTA, CONICET, Empresas Públicas de alto contenido tecnológico vgr. INVAP, YPF y otras). Por lo tanto, el *catching up* de las regiones más rezagadas ocurre primero debido a la inversión estatal en obra pública que permita mejorar los accesos y la conectividad de los territorios aislados y, paralelamente, incentive el esfuerzo pro activo de los territorios en concordancia con una adecuada

39 Docente UNM y UNLP. Doctor en Ciencias Económicas. E-mail: alej13nac@hotmail.com

coordinación de políticas industriales. En esta línea, la conformación de Sistemas Productivos Locales (SPL) constituye una forma muy eficaz de fortalecer territorios relativamente aislados de centros urbanos de consumo.

En este artículo analizaremos por qué la política para incentivar la conformación de SPLs es especialmente efectiva cuando se tiene por objeto el desarrollo local y regional. Antes, para despejar cualquier duda, explicitamos que los SPL son una condición de desarrollo económico para fortalecer a los territorios, pero de ninguna manera se trata de una condición suficiente ya que el desarrollo económico está esencialmente en función de la infraestructura material e inmaterial (capacidad de innovación).

Marco conceptual

La política industrial tanto desde los organismos nacionales como locales, y las instituciones que las soportan, se constituyen en elementos fundamentales para consolidar procesos de aglomeración y con ellos configuraciones productivas con creciente competitividad sistémica⁴⁰.

Los enfoques industrialistas conectan a las capacidades productivas e institucionales con el territorio (Boscherini y Pomma, 2000; Fernández, , Amin y Vigil, 2008, Naclerio 2010, Sudgen, Wei, Wilson 2006). A partir de aquí se ha planteado un marco conceptual que vincula el desarrollo territorial armónico con las capacidades regionales de innovación y de aprendizaje tecnológico. Una breve interpretación de esta visión es que la fortaleza local puede potenciarse cuando se establecen estrategias asociativas (bottom up) y, al mismo tiempo, el nivel de desarrollo económico es motorizado por la infraestructura física e intangible (top down) que permite la conectividad y la inserción de las localidades aisladas.

Lo local se debe, por tanto, a impulsos tanto exógenos como endógenos y ambos factores deben potenciarse. Es así que cada territorio genera organizaciones propias. A partir del enfoque evolucionista es posible identificar a cada firma (u organización) con una determinada identidad genética que caracteriza su dinámica y su capacidad para ejecutar rutinas⁴¹ en un contexto preciso en el que la organización ha sido capaz de aprender a resolver problemas (Teece, Winter y Dosi 1998). Entonces, resulta alentador para el desarrollo local generar las rutinas organizacionales que se traducen en más y mejores productos y servicios para la comunidad. Esta búsqueda de buenas rutinas es el fin de una política de estímulo a los sistemas productivos locales (SPL). A este fin, nos preguntamos sobre la procedencia teórica y la aplicabilidad de las rutinas. En otras palabras ¿cómo pueden instrumentarse rutinas que vinculen a actores locales con la finalidad de que lo colectivo supere a lo individual? La respuesta a este interrogante se encuentra en la configuración de SPL⁴².

40 La competitividad sistémica que deja atrás a la competitividad ricardiana. La competitividad sistémica se basa en el factor conocimiento que es capaz de alentar el proceso de innovación. Un país fortalece su competitividad sistémica cuando es capaz de reforzar su base social de conocimientos y producir y exportar bienes de media y alta tecnología. Un análisis de la competitividad sistémica aplicado a la Argentina puede verse en otro trabajo Naclerio (2013), Análisis de la Competitividad Sistémica a partir de la complejidad productiva, mimeo.

41 El concepto rutina tiene una importancia clave en la teoría evolucionista de la firma (Nelson y Winter 1982). La empresa es entendida como un conjunto de rutinas que se aplican para funcionar y evolucionar mejorando sus rutinas.

42 En un trabajo reciente: Naclerio, A Trucco P. (2014), Construir el Desarrollo: Asociatividad, Tecnología e Innovación Productiva, mimeo, próximo a publicarse, se vincula la noción de rutina y el enfoque evolucionista con la aplicación de micropolíticas para generar asociatividad en los territorios. Se describen en dicho paper casos virtuosos como resultado de la política pública.

Tal como se desprende del enfoque evolucionista (Nelson y Winter 1982), las rutinas varían y se adaptan a cambios tecnológicos y organizacionales. Los mecanismos de selección evolucionan constantemente en la búsqueda de conductas innovativas, nuevas y mejoradas rutinas organizacionales y capacidades básicas. Es decir, las firmas son actores cuyas rutinas operativas se desenvuelven en el marco de un proceso incremental de adaptación y de transformación (Dosi y Nelson 1992). Así, para la microeconomía evolucionista resulta central la búsqueda de reproducción y transformación del conjunto de aptitudes técnicas y organizacionales que dan origen a los procesos cognitivos, y explican el desarrollo del sistema productivo a nivel local. Las rutinas regulan los conflictos cognitivos y los conflictos de interés al interior de la organización (Nelson y Winter 1982; Coriat y Weistein 2002). No debe confundirse, sin embargo, al establecimiento de rutinas con la implementación de reglas explícitas de relacionamiento y de procedimientos. La ejecución de rutinas sobrepasa las instrucciones y el comportamiento codificado, involucrando a los conocimientos tácitos. Estos son los conocimientos sólo ejecutados en la organización y que no resulta posible codificar y transferir dado que únicamente el sistema productivo que lo aplica puede llevarlo a cabo socializando sus acciones (Nonaka y Takeuchi 1999). Es aquí que el proceso cognitivo del conjunto supera al individuo, dado que el funcionamiento del equipo es imposible de individualizar.

Tal como analizamos en Naclerio y Trucco (2014) al adecuar esta aproximación teórica a casos de SPL, los mecanismos de coordinación tácitos y formales no se limitan a una unidad productiva sino que lo trascienden y se extrapolan al nivel inter-organizacional. De aquí que la conformación de grupos de firmas genera nuevas rutinas y mecanismos tácitos de coordinación únicos. Dichos mecanismos atraviesan diferentes fases y, en caso de perdurar y evolucionar, resulta en una organización territorial más consolidada a partir de sinergias productivas que otorgan impulso al desarrollo local. Tal como ocurre al interior de las organizaciones, la coordinación de las acciones entre empresas apunta a la consecución de objetivos comunes que se encuentran fuera del alcance individual de los integrantes actuando en forma separada. La existencia de al menos un objetivo común es una característica eminente de todo sistema y es precisamente el factor que unifica al conjunto.

En relación a los SPL, Becattini (2002) se concentró en estudiar los casos europeos y, en especial, los casos italianos. Encontró que estos distritos conformados por Mipymes (principalmente en el sector de calzado y pequeña metalmecánica) resultaban grandes generadores de empleos directos e indirectos. Tanto por la actividad central del distrito, como por las economías externas adyacentes a este, generan dinámicas de innovación. Estos distritos tienen un carácter intrínsecamente histórico donde el conocimiento se transmite de generación en generación; el “saber hacer” sobre calzado pasa de los trabajadores a los aprendices que se vinculan al distrito. Becattini (2002) destaca que en el distrito confluyen las empresas que, con base en los conocimientos comunes y siguiendo los principios de asociatividad y cooperación, son capaces de estandarizar la producción y sus procesos. En Naclerio (2010), se presentan más de cincuenta casos, desarrollados en Argentina, donde se destaca que estos procesos de asociatividad generan y refuerzan la base social de conocimientos de las localidades.

Estas características potencian los alcances de los SPLs, dado que son un motor de empleo y activación económica visible y palpable para los integrantes de una localidad. Constituyen un componente fundamental del desarrollo local. Más ampliamente, el desarrollo implica abordar varias dimensiones: políticas, sociales, productivas, institucionales etc. que se entrelazan entre sí. Las nuevas tecnologías (más flexibles) demandan un creciente esfuerzo por innovar (más que la compra empaquetada de tecnología), por lo que el Estado debe planificar las políticas de intervención institucional en el sector productivo.

Por otro lado, el enfoque basado en las fuerzas locales y estructurado en torno a la competitividad sistémica contrasta con los enfoques de atracción subordinada de capitales externos. Algunos trabajos (Chesnais 1992), o más modernamente (De Propriis y Driffield, 2006); consideran a la inversión multinacional IED, como determinante de las condiciones territoriales. La sumisión de las cadenas de valor local a las necesidades de la firma multinacional genera una estructura territorial sumisa a las necesidades tecnológicas de la casa matriz. En este marco, la atracción de inversión multinacional no sólo limita las condiciones competitivas vía beneficios fiscales sino también induce a una dominación tecnológica que dificulta la construcción de los sistemas locales de innovación y producción. Es el proceso de debilitamiento de la base social de conocimientos (Naclerio 2010). La externalización de actividades de producción en los países en desarrollo por parte de las firmas multinacionales no generan activos tecnológicos sino más bien lo contrario. Tal como lo explica Chandler (1992) las empresas se especializan en las actividades que mejor saben hacer y sólo subcontratan las que no constituyen el corazón central de la renta o riqueza tecnológica de la firma, por lo que la constitución de clusters funcionales o proveedores de grandes multinacionales puede generar estructuras tecnológicas subordinadas a las corporaciones multinacionales. Por el contrario, cuando hablamos de SPL nos focalizamos en sistemas productivos y tecnológicos independientes del gran capital transnacional, arraigados a las estructuras locales a partir de la base social de conocimiento territorializada.

En fin de cuentas, fortalecer a los territorios implica fortalecer con políticas públicas sus capacidades de generación de conocimientos y capacidades técnicas e independizar a la industria local de las apetencias tecnológicas y rentísticas del capital multinacional.

Del marco conceptual a las políticas públicas. El caso de los SPL

El fortalecimiento de SPL se traduce como el fortalecimiento local de las cadenas de valor que generan conocimientos a partir de los territorios. Es la capacidad con la que cuentan los actores locales, pymes e instituciones para conformar un sistema independiente del capital multinacional.

Con esta lógica, dentro de una serie de programas orientados a la promoción y fortalecimiento de Mipymes, se destaca el Programa Sistemas Productivos Locales (SPL), ejecutado en el Ministerio de Industria de la Nación, por los efectos positivos de la asociatividad entre firmas para el aprendizaje interactivo y el desarrollo de innovaciones.

Este programa adopta el marco conceptual descrito en el apartado anterior, entendiendo que un Sistema Productivo Local (SPL) *es un conjunto de empresas y de instituciones localizadas en un mismo territorio, cuyo funcionamiento interactivo (y sistémico) permite el desarrollo económico, tecnológico y social de la comunidad a la cual pertenece.*

La política de impulso a la conformación de SPL en todo el territorio nacional se orienta a consolidar la base social de conocimientos locales y a reforzar el sistema nacional de innovación⁴³. La herramienta de política para alcanzar dicha finalidad es el Programa Sistemas Productivos Locales, que se ocupa de conformar y fortalecer Grupos Asociativos (GAs) de micro, pequeñas y medianas empresas a través de la asistencia en la conformación y desarrollo de proyectos de trabajo en conjunto e inversiones en común.

43 El marco teórico del programa Sistemas Productivos Locales se desarrolla en Naclerio. (2010).

En particular, el mencionado programa asiste técnicamente a las pymes para desarrollar planes anuales de trabajo asociativos y aporta fondos para la contratación de un coordinador y la formulación de un proyecto de inversión. Una vez que el proyecto ha sido debidamente formulado, evaluado y aprobado, el programa SPL aporta hasta un 60% del monto total de la inversión en forma de Aportes No Reembolsables (ANR), sujeto a un monto máximo que ha ido variando a lo largo del tiempo.⁴⁴

Los proyectos de inversión se orientan principalmente a la adquisición y desarrollo de equipamiento de uso común, desarrollo de activos intangibles (marcas, patentes, certificaciones) capacitaciones, asistencias técnicas y posicionamiento comercial de los grupos. A partir de los proyectos asociativos y de la asistencia técnica otorgada por el Programa y por el coordinador del GA se busca fortalecer el vínculo de las pymes con instituciones académicas (Universidades Públicas y CONICET), tecnológicas (INTI, INTA) y gubernamentales (locales, provinciales y nacionales).

Desde el año 2007 al presente (2014) se ha brindado asistencia a más de 200 GAs integrados por más de 3.700 empresas y cooperativas que emplean a más de 16.000 personas. Estos GAs se encuentran localizados de manera heterogénea en 21 provincias (incluyendo la C.A.B.A.) del territorio argentino y se dedican a un amplio abanico de actividades económicas.

Dentro de los casos que se han promovido desde el Programa se observan diferentes tipos de proyectos. Por un lado, los proyectos de base tecnológica (software, metalmecánica, ingeniería, biotecnología y algunos de madera mueble) hasta proyectos de base social (agro-alimentos destinados a industrializar la ruralidad, artesanías, textiles). De los primeros, se destaca como característica común, la búsqueda de la innovación; y el desarrollo de la capacidad de absorción de tecnología. Cada caso tiene su particularidad donde se tiende a derivar el aporte monetario a la capitalización no sólo física sino también inmaterial del colectivo involucrado. Los tipos de proyectos van desde aquello que se ocupan del desarrollo de eslabones de tecnología avanzada hasta proyectos que permiten nuevos diseños. Este colectivo de pymes conformado, en la mayoría de los casos entre competidores, posibilita alcanzar posiciones productivas que individualmente, bajo el paradigma competitivo, resultan inalcanzables. Respecto de los segundos, es decir los proyectos de base social, se destaca como hito clave la gestación de un impacto regional para fortalecer las capacidades primarias de pequeñas localidades aisladas de grandes centros urbanos. Este tipo de caso apunta la *industrialización de la ruralidad* donde el desbalance regional se plasma en el peso relativo de los centros urbanos que anegan o no logran integrar productivamente a las localidades desmarcadas de la organización de la traza urbana. La clave de la política industrial es industrializar desde la localidad al tiempo que establecer los canales de conectividad e infraestructura para desarrollar productivamente a las poblaciones aisladas.

En todos los casos, se apunta a la tecnología incorporada en maquinaria, pero también en la tecnología desincorporada, la cual ofrece sustento a la capacidad física de desarrollo de los grupos conformados. Las instituciones (INTI, INTA, Universidades, entidades empresarias y gremiales locales) juegan un rol clave a través de sus apoyos en términos de capacitación y servicios a las cadenas y sus procesos de interacción en el territorio. El significado de los sistemas locales de producción se refuerza a partir de dos dimensiones. En primer lugar, centros

44 Los montos máximos de ANR oscilan entre \$420.000 - \$1.500.000, cuya asignación varía en función de las características del grupo beneficiario y de los objetivos del proyecto. Siempre se trata de montos que cubren el 60% del total del proyecto quedando el 40% restante como contraparte que debe ser aportada por los beneficiarios.

de servicios, equipos y capacitación se vuelven viables desde el punto de vista de escala y monetario, ya que una empresa de tamaño mediano o pequeño tiene una capacidad muy limitada para montar un centro de investigación o un laboratorio. En segundo lugar, las capacidades tecnológicas se refuerzan entre las firmas locales al compartir un mismo ámbito donde también se comparten experiencias y desafíos industriales. La innovación es posible gracias a la interacción entre empresas que enfrentan la misma clase de problemática.

A modo de conclusión, resulta indispensable el trabajo de identificar proyectos que permitan fortalecer la capacidad tecnológica de las localizaciones más o menos aisladas a fin de atenuar la verdadera disparidad regional que es, sin dudas, la disparidad del conocimiento y no necesariamente de recursos. El proceso de innovación depende de las instituciones y de las políticas públicas capaces de establecer rutinas organizacionales y productivas apuntalando la idiosincrasia de las regiones y las localidades. Es en este sentido que la generación de SPL como una de las políticas industriales de carácter regional alienta la disminución de la disparidad en nuestro extenso territorio argentino.

BIBLIOGRAFÍA

- Becattini, G. (2002) "Industrial Sectors and Industrial Districts: Tools for Industrial Analysis". *European Planning Studies*, 10 (4), pp. 483-493.
- Boscherini, F. y Pomma, L. (2000). "Más allá de los distritos industriales: el nuevo concepto de territorio en el marco de la economía global", en Boscherini y Pomma (Comp.), *Territorio, conocimiento y competitividad de las empresas. El rol de las instituciones en el espacio global*, Miño y Dávila, Madrid.
- Chandler A. (1992), "Organisation, capabilities and the economic history of the industrial enterprise", *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 6 pp. 79-100.
- Chesnais, F. (1988), "Multinational enterprises and the international diffusion of technology", in Dosi G., et al., Eds.
- Chesnais, F. (1992), "National systems of innovation, foreign direct investment and the operations of multinational enterprises", in: Lundvall B.-Å. Ed., *National System of Innovation : Towards a Theory of Innovation and Interactive Learning*, Pinter. London, New York.
- Coriat, B. y Weinstein, O. (2002), "Organizations, Firms and Institutions in the Generation of Innovation", *Research Policy*, Vol. 31, pp. 273-290.
- De Propriis, L. y Driffield, N. (2006), "FDI, clusters and knowledge sourcing", in Pitelis, C., Sugden, R. y Wilson J. Eds. *Clusters and Globalisation, The Development or Urban and Regional Economies*, Edward Elgar, Cheltenham, UK; Northampton, MA, USA.
- Dosi, G., Teece, D. y Winter, S. (1992), "Toward a Theory of Corporate Coherence: Preliminary Remarks," in Dosi, G., Giannetti, R. y Toninelli, P. (eds.), *Technology and Enterprise in a Historical Perspective*, Clarendon Press, Oxford, pp. 185-211.
- Fernández, V.R., Amin, A. y Vigil, J.I. (2008), *Repensando el desarrollo regional. Contribuciones globales para una estrategia latinoamericana*. Miño y Dávila, Buenos Aires.
- Naclerio, A. (2010), *Sistemas Productivos Locales. Políticas Públicas y Desarrollo Económico*. Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, Buenos Aires. Disponible en: http://www.undp.org.ar/docs/Informes_y_Documentos/PNUD%20FINAL.pdf
- Naclerio, A. Trucco P. (2014), *Construir el Desarrollo: Asociatividad, Tecnología e Innovación Productiva*, mimeo.
- Nelson, R. y Winter, S. (1982), *An Evolutionary Theory of Economic Change*, Harvard University Press, Cambridge, Harvard.
- Nonaka I. y Takeuchi H. (1999), "A theory of the firm's knowledge-creation dynamics", in Chandler A., Hagström P. y Sölvell Ö. Eds. (1999), *The Dynamic Firm. The Role of Technology, Strategy, Organization and Regions*. Oxford University Press. Oxford.
- Teece, D., Winter, S. y Dosi, G. (1990), "Les frontières des entreprises: vers une théorie de la cohérence de la grande entreprise", *Revue d'économie industrielle*, 51: 238-254.
- Sugden, R. Wei P. y Wilson J. (2006), "Clusters governance and the development of local economies: a framework for case studies", in Pitelis et al. op. cit.
- Vázquez, A. (2000), *La política del desarrollo económico local*, CEPAL.