


**Política industrial en la práctica,
Chaco (2007-2015). Orígenes, desafíos, enseñanzas****The practice of industrial policy,
Chaco (2007-2015). Origins, challenges, lessons****Eduardo Alberto Aguilar****RESUMEN**

Este trabajo presenta las bases teóricas de la política industrial aplicada en el Chaco a partir del año 2007, la primera política de desarrollo económico integralmente diseñada e implementada en la provincia por economistas de la Universidad Nacional del Nordeste. Primero se enmarcan las acciones en el renacer del pensamiento industrial iniciado luego de la crisis internacional de 2008, que mantiene hoy firme vigencia política y teórica. Este renacer legitimó el activismo público en la transformación productiva, tras el período de retraimiento estatal producido por el predominio del Consenso de Washington, que alentó el desmantelamiento de la matriz estado-céntrica construida durante la industrialización sustitutiva. Luego se revisan las líneas teóricas sobre las que se basó la política industrial diseñada antes de 2007 y aplicada entonces desde el estado chaqueño, y se presentan algunos de sus resultados. Se concluye con un análisis que extrae lecciones provisorias sobre los obstáculos y los desafíos de las políticas industriales subnacionales en el contexto argentino, caracterizado por una fuerte volatilidad macroeconómica e institucional, con la intención de que esta experiencia pueda ser útil para quienes piensan el desarrollo regional en las provincias del NEA y NOA y en otros países subdesarrollados e inestables.

Palabras clave: política, industrial, Chaco, regiones, Argentina

ABSTRACT

This work presents the theoretic bases of the industrial policy applied in the Province of Chaco since 2007, the first policy of economic development entirely designed and implemented in the Province by economists trained in the National University of the Northeast. First, the actions are framed in the context of the revival of industrial policies after the international crisis of 2008, which remains firmly in the agenda today. This revival legitimized the state's industrial activism and shaped the political support to the actions implemented, after the period of state retraction produced by the

Eduardo Alberto Aguilareduardo.aguilar@comunidad.unne.edu.ar <https://orcid.org/0009-0002-1970-4457>

Facultad de Ciencias Económicas

Universidad Nacional del Nordeste

ARGENTINA

COMO CITAR ESTE ARTÍCULO

Aguilar, E. A. (2024). Política industrial en la práctica, Chaco (2007-2015). Orígenes, desafíos, enseñanzas. *Revista de la Facultad de Ciencias Económicas*, 32(1), 53-70
<https://doi.org/10.30972/rfce.3217574>



<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>
Revista de la Facultad de Ciencias Económicas
ISSN 1668-6357 (formato impreso) ISSN
1668-6365 (formato digital) por Facultad de
Ciencias Económicas Universidad Nacional
del Nordeste (UNNE) Argentina se distribuye
bajo una Licencia Creative Commons
Atribución – No Comercial – Sin Obra
Derivada 4.0 Internacional.

prevalence of the Washington Consensus, which backed the dismantling of the state-centric matrix erected during the import substitution industrialization. Then, the main theoretic bases with which the industrial policy was designed before 2007 and applied since then from government positions are reconsidered. It concludes with an analysis that seeks to draw provisional lessons about the obstacles, challenges, and potential of making subnational industrial policies in the Argentine's context, branded by strong macroeconomic and institutional volatility, in the hope this experience can be helpful for those who think and implement development policies in the NEA and NOA regions and in other underdeveloped and unstable countries.

Keywords: industrial policy, Chaco, regions, Argentina

Introducción: el renacer de la política industrial en el siglo XXI

Éste es un trabajo dirigido a hacedores de política, a dirigentes preocupados por el desarrollo económico y académico que trabajan en el diseño de políticas públicas. En él se analiza una experiencia de política económica implementada en el Chaco integralmente por economistas de la Universidad del Nordeste. El objetivo no es rescatar aciertos sino mostrar cómo, en la teoría y en la práctica, dicha política fue concebida, y resaltar los obstáculos y desafíos que las acciones de desarrollo regional enfrentan en una provincia periférica como el Chaco, que forma parte de un país inestable como la Argentina.

A inicios del siglo XXI ocurrió una novedad: la necesidad de implementar estrategias industriales para escapar del subdesarrollo empezó a recuperar fuerzas gradualmente, tanto en los círculos académicos como políticos de la Argentina y del mundo (Réka, 2023). Pocos años antes, en 1998, en el auge del pensamiento liberal en la Argentina, se difundió a la dirigencia política y empresaria del Chaco un artículo cuyo título sugiere el contenido: “Las economías regionales en la Argentina: una visión alternativa” (Aguilar, 1998), pero el cambio de paradigma propuesto no tuvo recepción política. Esto cambiaría pocos años más tarde.

El renacimiento de las políticas industriales llegaba después del predominio de posturas ideológicas opuestas al intento de transformar la estructura productiva mediante la intervención del Estado en la economía, oposición que fundamentó las políticas de privatizaciones, apertura comercial y desregulación económica aplicadas en América Latina, y en particular en la Argentina, bajo los auspicios del “Consenso de Washington” (Williamson, 1990), desarrollado a finales del Siglo XX y con influencia internacional dominante en macroeconomía y desarrollo hasta la crisis financiera de 2008.

La intensificación de los flujos internacionales operada desde la década de 1980, potenciada luego con la admisión de China a la WTO en 2001, agudizaron la deslocalización de la producción, fragmentando las cadenas de valor, y generando crecientes tensiones sociales en los núcleos industriales de los países desarrollados. La reacción política fue el renacer de los movimientos nacional-populista y la importancia otorgada a las medidas para proteger el desarrollo de las industrias locales. En los centros del capitalismo, la academia y la política advertieron que resultaba

difícil sostener al mismo tiempo la globalización desregulada, la democracia, y la autonomía en la toma de decisiones nacionales ([Rodrik, 2000](#)).

Frente al fenómeno de la globalización (la red de comercio de bienes, conocimientos, flujos financieros, inversiones, y migraciones que vinculan a los países y los integran a una economía mundial, cuyas reglas de juego son fijadas y dependen de los intereses de las economías del centro capitalista), resurgió la noción de que articular una respuesta que permita una inserción provechosa en la misma requiere estrategias nacionales específicas, que optimicen la capacidad de cada país para captar los núcleos más dinámicos que en empleo y conocimientos, y por lo tanto en productividad y salarios, ofrece el intercambio global. Esto no es otra cosa que el renacer de la importancia del activismo estatal en la transformación económica.

Lamentablemente, las reformas impulsadas por el Consenso de Washington produjeron resultados caracterizados por agudos contrastes. En el caso argentino, el más saliente 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 fragmentaciones en la estructura productiva nacional. En torno a 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 desmembramiento de sus redes productivas. 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 ([Fanelli, 1998](#)). Si las insuficiencias del paradigma eran notorias a fines de los años 90, iniciado el siglo XXI los resultados de tales políticas se verificaban con claridad en las provincias y regiones de mayor atraso relativo del país, donde las estructuras productivas se caracterizaron siempre por el menor tamaño de las empresas, la informalidad impositiva generalizada y las dificultades empresarias para acceder al financiamiento del sistema crediticio o de los mercados de capitales. Estos problemas se pusieron claramente de manifiesto en las “Bases del Plan Estratégico de la Provincia del Chaco”, presentadas entonces por el Consejo Económico y Social (CONES) ([Aguilar, 2004](#)).

Este tipo de escenarios no eran novedosos para el Chaco, de hecho remitían al pasado muy reciente de la experiencia de atraso cambiario propiciada por la tablita devaluatoria y el enfoque monetario de la balanza de pagos, implementada durante la última dictadura militar. Allí se inició la desaparición de empresas emblemáticas nacidas durante el periodo sustitutivo, en un escenario de dólar barato, apertura económica y endeudamiento externo. El desmantelamiento de las redes conformadas por habilidades laborales, proveedores de insumos y absorción paulatina de tecnología y conocimientos sufrió entonces un fuerte golpe inicial ([Schaller, 2021](#)).

Dos lecciones emergieron entonces con nitidez, y fueron determinantes en la concepción de las políticas económicas implementadas en el Chaco a partir del 2007. La primera: como dejaba claro el periodo de reformas de los años 90, la estabilidad de precios y el desmantelamiento de las regulaciones estatales no son suficientes para generar crecimiento económico y dinamismo productivo en las regiones atrasadas de los países subdesarrollados. La segunda: qué los periodos de recuperación económica, si bien crean un ambiente más propicio que el ajuste en que se lucha por

la supervivencia de las empresas, no son suficientes por sí mismos para fortalecer una dinámica industrial con bases sólidas: para lograrlo se necesitan políticas específicas.

Este conjunto de ideas conformó un paradigma alternativo, el verdadero *zeitgeist* detrás de la política económica que se analiza aquí. Esta intuición es relevante: más que de específicos contrastes de hipótesis, los grandes rumbos de política económica parecen nacer de un clima intelectual y político, de los paradigmas en boga y de las interpretaciones de la historia que definen la visión de los actores determinantes para la puesta en marcha de las mismas.

Corresponde considerar entonces los marcos teóricos que sustentaron la política de desarrollo analizada: por un lado, el modelo neoclásico que encuadra la visión liberal de las políticas regionales; por otro, las distintas derivaciones del modelo de centro-periferia, que operó como punto de partida para la construcción de un paradigma alternativo de tipo heterodoxo.

Los marcos teóricos de las políticas de desarrollo regional

El método propuesto consiste en analizar en forma crítica los marcos teóricos que explican los desequilibrios regionales y, junto a la experiencia histórica, contribuyeron a dar forma a la visión que inspiró la política implementada. Luego se exponen algunos de sus resultados. Finalmente se resaltan desafíos y enseñanzas para *policy makers*, políticos y académicos. Los marcos mencionados siguen siendo los puntos de partida relevantes para pensar las políticas de desarrollo regional, de allí que su abordaje tiene una importancia que excede los límites cronológicos de este estudio.

Al analizar el escenario regional argentino se parte de una realidad contundente, la de 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 territorio. 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 (Bandieri et al., 2019). Pero ¿cómo se explican o a través de qué teorías dar cuenta de estas diferencias regionales?

La explicación económica tradicional proviene de los modelos neoclásicos de crecimiento y comercio y se basa en la diferencia de dotaciones. Los recursos naturales y el clima, el capital y las calificaciones laborales, esto es, sus dotaciones factoriales, determinan las ventajas comparativas de cada región, y por ende, su especialización productiva y su producto per cápita. Estas visiones pueden remontarse a las teorías estándar de las ventajas comparativas de David Ricardo, los trabajos sobre comercio de Heckscher y Ohlin y el modelo de crecimiento de Solow (1956).

Desde esta visión, la concentración geográfica argentina se debe sobre todo 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 en los sectores en los que tiene una productividad relativa mayor, 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 de acuerdo a sus dotaciones de punto de partida. El conjunto de políticas de desarrollo regional que se deriva de la visión neoclásica es también directo: el aumento paciente de las dotaciones factoriales en el tiempo, a través del ahorro, la inversión y la mejor calificación del trabajo localizado en el territorio.

Este paradigma neoclásico es la base económica de la ideología liberal, por lo que, explícita o implícitamente, quienes respaldan esta visión apoyan las políticas que intentan promover el desarrollo provincial mediante el aumento y mejoramiento de las dotaciones factoriales: sobre todo, mediante la provisión de infraestructura vinculada al sistema productivo y la mejora de las calificaciones laborales a través de la educación. Otro tipo de intervención en el desarrollo regional se considera distorsivo de las señales de mercado que deberían conducir a la economía con la menor interferencia estatal posible. Ideas básicas de esta literatura, que dan forma al *mainstream* del pensamiento en que son formados los economistas, son los trabajos de [Mankiw et al. \(1992\)](#) y [Barro y Sala-i-Martin \(1991\)](#). Estas ideas eran dominantes en el debate y la práctica de las políticas públicas en la Argentina de los años 90.

Un último aspecto es clave en el marco neoclásico: las prácticas tecnológicas del sector privado no 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 incentivan. El paradigma se apoya y deduce sus conclusiones de la conducta de agentes individuales que tienen la capacidad de procesar la información correspondiente contenida en los precios y de reaccionar a las oportunidades generadas por ellos. Esto ocurre sobre bienes, insumos y tecnologías (que constituyen un bien público), con las prácticas productivas disponibles como en estantes de un *shopping* donde las empresas pueden elegir aquellas más adecuadas a sus dotaciones factoriales. No hay aquí espacio para los conocimientos tácitos ni para el *learning* en la adopción tecnológica. Los agentes conocen el contexto, conocen los resultados de sus acciones y reaccionan a los incentivos agotando las oportunidades de beneficios generados por los mercados. En este escenario, por fuera del refuerzo factorial mencionado, la intervención estatal carece de razones y es, en consecuencia, contraproducente.

Aunque al enfatizar la importancia de las dotaciones y las conductas intencionadas de los agentes este paradigma refleja parte de la realidad, sus bases omiten cuatro hechos relevantes para entender la geografía económica de un país como la Argentina:

- a) El ahorro y el capital no están atados a las regiones, y puede migrar libremente dentro del país. Lo mismo ocurre con el trabajo. Por lo tanto, las dotaciones factoriales de una región no están predeterminadas. El particular Chaco vivió continuos procesos de expulsión poblacional.
- b) El modelo no incorpora que muchas actividades industriales operan con economías de escala, por lo que el costo por unidad cae a medida que la cantidad producida aumenta. En la localización de muchas ramas de procesamiento

industrial, esto determina un proceso de concentración a la vez que genera aleatoriedad en la ubicación de las plantas.

- c) El análisis omite que existen costos de transportar bienes e insumos entre las regiones, un factor decisivo al determinar cómo distintos eslabones de las cadenas de valor, que se localizan en las diversas partes del territorio.
- d) Finalmente, el modelo neoclásico presenta un mundo sin procesos y sin tiempo, donde las mejoras productivas y tecnológicas son resultado inmediato de decisiones de actores económicos situados en regiones que cuentan siempre con la capacidad (individual, empresarial y social) suficiente para incorporar nuevos conocimientos.

La interacción de estos cuatro elementos genera una visión muy diferente de las desigualdades regionales y de las alternativas de política que enfrentan las provincias (Aguilar, 1998). Esta es la visión del desarrollo del modelo de centro y periferia, de antiguos antecedentes y derivaciones novedosas en la teoría económica. Es también la visión en la que se basó la política económica del Chaco a partir de 2007.

La conformación del centro y las regiones periféricas en la historia argentina

Las omisiones señaladas dejan una lección evidente: la teoría neoclásica y la política económica de bases liberales que se derivan de ella son, en su esencia, inadecuados e insuficientes para pensar y, aun más, promover el desarrollo regional. Esto fue resaltado en las Bases del Plan Estratégico del CONES (Aguilar, 2005). El marco adecuado, se postuló, debía basarse en la idea de que las economías organizan sus relaciones siguiendo un orden jerárquico, una noción antigua dentro de las teorías del desarrollo (Prebisch, 1984). 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 primeras. Esto ocurre debido a que desarrollo y subdesarrollo generan procesos que se autorrefuerzan, de “circularidad acumulativa” (Myrdal, 1957) o “feedbacks positivos” (Arthur, 1990).

Las migraciones de factores, las economías de escala, los costos de transporte, y las capacidades de absorción tecnológica son claves para explicar cómo se forman los centros y las periferias regionales. Al reducir los costos unitarios, las economías de escala llevan a que las empresas centralicen la producción en grandes plantas únicas. 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; cuando este costo disminuye, 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 factoriales 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. La lógica circular y acumulativa descripta 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, tanto en el sentido de punto de llegada y como de perdurabilidad, 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, y en esto la teoría tiene un punto de intersección con los modelos de dotaciones. Pero también pueden deberse a eventos históricos fortuitos, o a decisiones de política económica. Esta es la base la economía del QWERTY que postuló [David \(1985\)](#). Las ramas derivadas de la teoría del desarrollo reintroducían así la historia al análisis económico, y con ella, la dependencia de los procesos y las trayectorias. La economía volvía a sus orígenes para ser nuevamente Economía Política. No hay otra forma de concebir la puesta en práctica de política de desarrollo.

Considérese la historia de las regiones argentinas desde esta visión. Quizás los recursos naturales hagan a una región más apta para el desarrollo 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 de desarrollo tendieron a reforzar, implícitamente, el carácter predominante de la región portuaria. Es aceptado que el desarrollo exportador orientado hacia Europa de finales del Siglo XIX centró la economía en la puerta de salida provista por el puerto atlántico. Dos hechos actuaron en tal sentido: primero, la disposición de la red de ferrocarriles en abanico hacia el único puerto de salida al mar, a la vez que la localización de las tierras más fértiles en un gradiente de productividad creciente cuando las mismas se acercan a la zona templada de Buenos Aires, que por lo tanto fueron las primeras en explotarse. En segundo lugar operó el proceso de radicación de la población operado a través de los enormes flujos inmigratorios recibidos por el país. Dado que la ocupación general de las tierras ya se había realizado al momento de su arribo, en el caso de quienes no recurrieron al arriendo (también en el litoral), el resto de los inmigrantes se incorporaron al mercado de trabajo urbano de la Capital Federal, declarada como tal en 1880. Aquí advertimos el efecto refuerzo mutuo entre de dotaciones naturales y decisiones política.

Cuando el modelo agroexportador encontró los límites impuestos por la crisis internacional y las guerras, el país puso en marcha, primero de manera casi espontánea y luego como estrategia de política económica, el así llamado modelo de industrialización por sustitución de importaciones (ISI).

Poco se han mencionado los efectos de la ISI en términos de aglomeración regional, pero allí en necesario resaltar que, mas allá de industrias regionales específicas que vieron protegidas su producción, por ejemplo el caso ya antiguo de la industria azucarera de Tucumán que duró hasta la racionalización decretada por Onganía, la ISI operó como un fenomenal mecanismo inductor

de concentración, que aumentó la polarización territorial ya desatada por el modelo agroexportador. Otra vez, dos factores deben destacarse aquí:

- e) el efecto abrumador de las migraciones internas iniciado tras la crisis del 30, de las provincias “expulsoras” y hacia la zona de Buenos Aires, dada la reducción de las producciones exportables y las mayores oportunidades laborales allí presentes;
- f) el carácter no exportable de la producción industrial desarrollada bajo la etapa sustitutiva, que llevó a que el abastecimiento con destino exclusivo al mercado interno aglomerara firmas en torno a la gran concentración poblacional ya existente, nucleada en torno a Buenos Aires y su zona de influencia. Inspirada como respuesta a los efectos del modelo centro-periferia en lo internacional, paradójicamente la ISI los acentuó en el plano regional interno.¹
- g) La historia, esta historia, refrendada desde posiciones económicas, políticas e ideológicas diversas e incluso divergentes, fue muy importante para formar una visión con la que pensar el desarrollo industrial del Chaco en este período. Más allá de la historia, las intuiciones de aquí derivadas fueron avaladas por los trabajos de análisis y contacto directo con cientos de productores y decenas de empresas de las cadenas de valor del Chaco que se llevó adelante desde el CONES por el equipo de economistas de la UNNE entre 2004 y 2007 (Aguilar et al., 2005), en una experiencia de incalculable valor político-pedagógico, sobre la que se vuelve luego. El respaldo adicional a estas ideas surgiría ya en la gestión, cuando el intento de captar inversiones de firmas nacionales e internacionales llevaba reiteradamente a los mismos obstáculos aquí planteados al momento de analizar determinantes de su localización.

Como se deduce de lo anterior, la relevancia de la teoría centro-periferia y sus ramas derivadas es clave para pensar las economías regionales de la Argentina desde la perspectiva histórica y por los efectos acumulados a través del tiempo: el largo predominio de la zona que rodea al gran puerto marítimo del Atlántico y de la pampa húmeda ha debilitado el tejido productivo de las regiones restantes, actuando como un atractor de mano de obra calificada, de corrientes

1. Healey (2003) en su análisis de políticas y dinámicas regionales señala esto con claridad: “...más allá de la mayor visibilidad social dada a sus habitantes...el peronismo no quebró la estructura espacial heredada. [...] el nacionalismo [sostenido tras el golpe de estado de 1955] ... apenas registraba el estatus específico de regiones como...el Chaco, que no habían formado parte ni del interior colonial ni del litoral aluvional ... [En tanto] el desarrollismo proponía la concentración económica como un paso previo necesario destinado a acelerar el crecimiento, un enfoque que terminaría por reforzar el centralismo en vez de diluirlo. El énfasis dado a las industrias consideradas estratégicas tuvo un importante corolario geográfico. Al margen de su proclamado federalismo, el desarrollismo concentró sus esfuerzos en la industria pesada de Buenos Aires, Santa Fe y Córdoba...”. Estas políticas operan ya sobre las fuertes migraciones internas nacidas del quiebre del modelo agroexportador.

migratorias y de nuevas inversiones. A lo largo del tiempo, este punto de atracción se fue autoreforzando, ofreciendo entonces las ventajas de un mercado de producción y consumo concentrado, las externalidades señaladas por [Marshall \(1920\)](#): la disponibilidad de redes de proveedores de insumos críticos en los distintos sectores; la aparición y desarrollo de bolsones de mano de obra especializada, y el crecimiento de infraestructura general y específica a la industria muy superior al existente en las provincias, especialmente en las más distantes del puerto marítimo. A la dinámica expansiva del centro se corresponde el estancamiento y decadencia de la periferia, su bajo dinamismo de inversiones, la contracción de su mercado de consumo local, y su incapacidad de generar externalidades marshallianas, por desarticulación de las redes de proveedores, pérdida de habilidades laborales y el deterioro de infraestructura productiva.

A estos factores críticos debe adicionarse la aparición de una brecha tecnológica creciente, según las empresas estén localizadas o no en el gran centro de consumo y producción. Las empresas regionales se distancian de las fronteras tecnológicas, a la vez que la capacidad regional de absorción técnica se debilita, tanto en el plano intra firma como en el contexto social, un proceso largamente documentado en diversos países ([Pietrobelli, 1994](#)). La movilidad de factores actúa a lo largo de la historia fortaleciendo las ventajas del centro para atraer nuevas inversiones y debilitando las redes productivas de las provincias, incluso si se dispone de materias primas críticas en algunas cadenas, excepción hecha cuando el costo de transporte de esa materia prima lo hace prohibitivo. Pero aún en estos casos, cuando la aparición y reforzamiento de la lógica de centro periferia se produce, las regiones tienden a retener sólo aquellos eslabones de las cadenas de valor que, dado los costos de transporte, no pueden localizarse en el centro para abastecer desde allí al resto del país o incursionar en los mercados externos.

Respuestas de política económica, contexto y algunos resultados

Como se dijo, los grandes rumbos que se implementan en política económica surgen de la visión histórica-política de los actores decisivos, forjada a su vez por los paradigmas dominantes. Eso se acaba de reseñar. Fijado un diagnóstico general, el contacto directo con la problemática y la experiencia de los actores valida, matiza y modifica las intuiciones. Ese es el trabajo que se hizo desde el CONES entre 2004 y 2007. Finalmente, teoría y experiencia deben articular las respuestas de política a los problemas diagnosticados. Eso ocurrió en la gestión pública concreta y se explica en este apartado, indicando ejes de acción, su origen teórico y la forma en que se transformaron en políticas públicas.

Transformación Estructural. En una provincia de gran atraso como el Chaco, la política industrial debe ser en los hechos una política de *transformación de la estructura productiva*. Esta línea fue planteada en [Ocampo \(2002\)](#). Transformar la estructura es propiciar el surgimiento de nuevas actividades de alta productividad, incorporar sectores intensivos en conocimientos y mover las cadenas hacia eslabones de mayor valor agregado. Frente a la concepción neoclásica, el crecimiento económico no es pensado aquí “*como un globo que se infla de manera homogénea*”, sino como un proceso de cambios disruptivos donde aparecen nuevos sectores y los existentes

se apalancan hacia producciones de valor creciente. [Ocampo \(2002\)](#) califica a la transformación estructural como una política mesoeconómica, por debajo de los fundamentos macro, pero en un plano que excede al nivel de firma. Se acota que un desafío central para la política de transformación estructural es compatibilizar la introducción de actores portadores de actividades de alta productividad con la preservación de estructuras que eviten la monopolización, preservando actores que, sin el apoyo público facilitar la adaptación, pueden perecer ante la dinámica que introducen empresas de mayor peso relativo.

Absorción de Mano de Obra y Servicios. Dado que la política de transformación debe convivir en la Argentina con una macroeconomía volátil, es necesario que la promoción industrial considere no solo la productividad, y se dirija también a sectores con fuerte capacidad de absorción de mano obra de mediana calificación, que existe a nivel local a bajo costo de oportunidad. Un caso notorio en tal sentido es la industria de la confección y, más especialmente, la industria de los servicios de contacto (los llamados *centros de contacto*) y, con diferencias, de *software*, dado que estas operan de manera anticíclica en las crisis macro, ganando competitividad exportadora libre de cupos en las devaluaciones abruptas. De tal forma, la política estuvo intentó un cambio de la estructura vía la promoción de dos tipos de actividades: sectores con de productividad diferencial, y sectores con menor diferencial de productividad, pero con alta capacidad de absorción de mano de obra, disponible a bajos costos de oportunidad.

Creación de Nichos de Rentabilidad. Generar nichos de rentabilidad que despierten el espíritu inversor, pongan a la provincia en el radar de las empresas y desaten eslabonamientos locales remite al trabajo de [Hirschman \(1958\)](#) y resulta imprescindible en países como la Argentina, de fuertes disparidades regionales de costos, diferencias interregionales de productividad y largas distancias a los centros de consumo. La capacidad de eslabonamiento local de los nichos de rentabilidad no puede dejarse librada a la espontaneidad: la política debe inducir activamente el surgimiento y fortalecimiento de redes de proveedores que multipliquen los efectos expansivos de las inversiones y contribuyan a la difusión de prácticas modernas. Es imposible pensar en desencadenar un conjunto significativo de radicaciones industriales sin una política que compense los desequilibrios con acciones que disminuyan costos, de capital y operativos, de los potenciales inversores, en cuanto a logística, energía, traslado de insumos, traslado de productos a los centros de consumo y homogeneidad impositiva y de regulaciones laborales frente a la disparidad de escala. Por ello, tanto en el ámbito industrial como en el de servicios, la política se orientó a acciones que fueron desde las exenciones impositivas, a los reembolsos de capital, asumir los costos de entrenamiento laboral o el subsidio parcial de salarios en sectores de mano de obra intensivos. Una precaución importante debe considerarse: impulsar la transformación equivale a mover la economía hacia su frontera de posibilidades o hacia un equilibrio dinámico de mayor crecimiento. Es decir, a un problema de óptimo secundario, plagado de fallas de mercado. El atraso tecnológico y la baja capacidad de absorber mejores prácticas se presenta junto a limitaciones de acceso al crédito y/o inserción en cadenas de valor a través de monopsonios que disminuyen precios de compra y rentabilidad. Determinar la distorsión relevante para catalizar transformaciones demanda diagnósticos cuidadosos y optar por *targets* de política que, por supuesto, implican *trade-offs*.

Causalidad Acumulativa y *feedbacks* positivos. Se plantearon antes las intuiciones convergentes de [Myrdal \(1957\)](#), [Arthur \(1990\)](#), [David \(1985\)](#). El estancamiento genera más estancamiento; en el progreso o la decadencia, los procesos se autoreforzan; y condicionada por su trayectoria histórica, una estructura productiva empobrecida se ve imposibilitada de generar saltos espontáneos y queda encerrada (*locking*) en un equilibrio de baja productividad. El trabajo de Krugman, primero en comercio interindustrial y luego en la rama que se conoció como Nueva Geografía Económica formalizó cómo estos procesos pueden independizarse de las dotaciones factoriales innatas y surgir de accidentes históricos o acciones de política ([Krugman, 1991; 1992](#)). Contra el determinismo que enmarca las conclusiones de los modelos neoclásicos, la economía del desarrollo estaba en lo cierto: la política pública puede ser un determinante clave, la localización espacial de la industria. El igual sentido que antes, la política industrial se pensó no como acompañante, sino como catalizadora de un proceso de causalidad acumulativa virtuosa, buscando activamente captar empresas externas y movilizar empresarios locales, creando condiciones que alteren las ecuaciones de rentabilidad existentes y distorsionen intencionalmente precios y sobre todo costos, en la apuesta de que la potencia de una dinámica positiva de mediano plazo compensará los costos fiscales de corto. Sin embargo, que ocurra causalidad acumulativa y nazcan eslabonamientos locales no pueden darse por sentados: es clave considerar aquí las condiciones de gobernanza de los sectores y cada cadena de valor: es decir, el tipo de interacciones *más* sus reglas de juego formales e informales, las organizaciones que forman ese sector; si las interacciones fomentan u obstaculizan niveles adecuados de cooperación, competencia control y aplicación de acciones individuales y colectivas, y de acciones conjuntas de actores público-privados. Esta gobernanza puede promover la cooperación beneficiosa para el conjunto, pero su virtuosidad no puede asumirse en contexto de largo estancamiento y deterioro de la confianza social y de las certidumbres en las relaciones entre el estado y las empresas, la situación que debería asumirse como punto de partida en la Argentina.

Infraestructura Blanda y Capacidades Tecnológicas. Los trabajos de campo desarrollados por el CONES ([Aguilar et al., 2005](#)) resaltaron la carencia de “infraestructura blanda” como factor clave de bloqueo a remover para generar nuevas inversiones. Este punto fue planteado por [Datta-Chauhuri \(1990\)](#). La idea central es que la competencia de las empresas locales en mercados nacionales o internacionales nuevos requiere una variedad de insumos con fuerte componente de información y servicios: información sobre tendencias de demanda, sobre tecnología de los competidores, sobre diseño de nuevos productos, técnicas de mercadeo para instalación de productos alternativos, mano de obra con competencias idiosincráticas y tácitas, y sistemas de comercialización coordinados a través de largas distancias. Todo esto conforma una infraestructura “blanda” tan o más importante que las rutas, los sistemas de tendido eléctrico o los puertos. En términos amplios, esto es parte de la función de producción en una economía de mercado moderna. Parte por lo tanto de la tecnología a absorber para que las empresas locales aumenten su productividad. Son limitantes reales para el desarrollo de empresas pequeñas y medianas, que solo pueden dotarse de tales insumos pasando a ser más intensivas en capital (si tal posibilidad existiera) y por lo tanto con menor capacidad de absorber mano de obra. La política industrial, allí

incluida la de servicios, hizo uso de estas ideas para proveer canales de comercialización, equipos de diseño, centros formativos de mano de obra e información acerca de tendencias de mercado, en productos y tecnologías, a través de diversos mecanismos, desde el contacto continuo de productores con expertos tecnológicos hasta las tradicionales participaciones en ferias y exposiciones sectoriales.

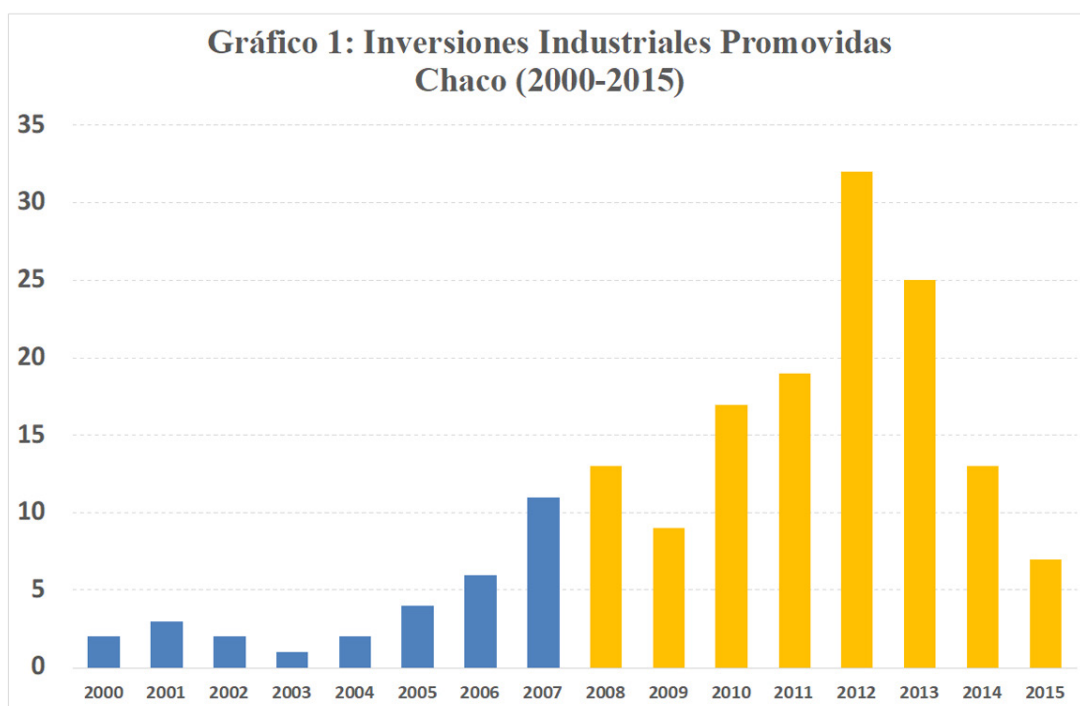
Creación de Capacidades Estatales. Por último, un tema que es en realidad el punto de partida de todo lo anterior. Intentar transformar una estructura productiva promoviendo nuevos sectores; crear, con acciones fiscales y productivas, nichos de rentabilidad para disparar inversiones con potencial de eslabonamiento; diseñar y poner en marcha una infraestructura blanda de apoyos a empresas para posibilitar el desarrollo Pyme; aumentar la capacidades de absorción tecnológica de trabajadores, empresas y sectores; intentar alterar el equilibrio espacial de centro periferia uniendo las acciones anteriores para de disparar un proceso de causación virtuoso en un territorio hostil, hacerlo todo a la vez, desde la presión cotidiana de los cargos políticos y la exposición pública, requiere una enorme tarea previa de construcción de capacidades estatales ([Evans, 1995](#)). Formar una burocracia comprometida con el servicio público, enraizada en los sectores productivos, autónoma de intereses particulares, dotada de una protección política capaz de estabilizar sus acciones y abastecida de poder y recursos financieros para movilizar la economía. Es decir, requiere la construcción de un estado desarrollista ([Evans, 2014](#)). En el caso del Chaco este trabajo tuvo dos instancias: primero la formación de esa burocracia a través de la Licenciatura en Economía de la UNNE, entre 1999 y 2007, lo que incluyó como paso decisivo la inserción de economistas en el Consejo Económico y Social (CONES), conformando un equipo que adquirió allí experiencia y relación directa con los sectores. Segundo, desde la gestión, con la decisión política de reunir en un solo organismo los ministerios antes separados de Economía y Producción, para facilitar el abastecimiento de fondos que solventen las políticas de transformación deseadas.

A continuación, se resumen lo central de este apartado (Tabla 1.), se indican resultados provisionarios de la política industrial (Gráfico 1.) y se colocan los resultados en el marco del contexto macroeconómico nacional (Tabla 2.).

Tabla 1. La Política Industrial. Problemas, Teoría, Respuestas Políticas

Tabla 1. La Política Industrial. Problemas, Teoría, Respuestas Políticas		
Problema	Orientación Teórica	Acciones de Política
Pérdida de diversidad y contracción secular de la producción	Transformación la estructura productiva	Promoción de actividades diversas de alta productividad
Baja tasa de actividad laboral y abundancia de trabajo de baja y mediana calificación	Inducción de un equilibrio de mayor empleo y consumo	Promoción de actividades diversas absorbentes de empleo
Ausencia de políticas nacionales de promoción industrial Diferencias de costos operativos y de capital pérdida de espíritu inversor por histórica falta de oportunidades rentables	Generación de nichos de rentabilidad que despierten el espíritu inversor	Reducción de costos vía incentivos fiscales directos e indirectos, horizontales y/o específicos Búsqueda activa de inversiones externas a la provincia e incitación a la inversión en nuevos sectores de productores locales
Carencia de las capacidades tecnológicas y mercadeo para la inserción en mercados de alto valor agregado	Creación de “infraestructura blanda” y aumento de las capacidades tecnológicas	Provisión estatal de canales de comercialización, equipos de diseño, centros formativos de mano de obra, información acerca de tendencias de mercado, asesoramiento de expertos sectoriales
Debilidad de capacidades estatales y ausencia de burocracia técnica para impulsar la transformación económica	Formación burocrática y construcción de un estado desarrollista.	Formación de a través de la Licenciatura en Economía de la UNNE. Inserción de equipos en el Consejo Económico y Social (CONES). Reunión de ministerios de Economía, Producción, Industria y Empleo en una sola entidad.

Fuente: Elaboración propia.



Fuente: Elaboración Propia en base a Decretos del Boletín Oficial de la Provincia del Chaco.

Tabla 2. Contexto Macroeconomico e Inversiones Industriales

	Contexto Macroeconomico (Tasa media de Crecimiento del PBI Nacional)	Inversiones Industriales Promovidas en la Provincia del Chaco
2003 – 2007	8,7%	31
2008 – 2015	3,9%	135

Fuente: Elaboración propia en base a Boletín Oficial de la Provincia del Chaco, Cuentas Nacionales del INDEC y [Datosmacro.com](http://datosmacro.com)

Conclusiones: aprendizajes y desafíos

Una política económica no arroja resultados concluyentes en todos los planos. Deja, sí, enseñanzas y plantea nuevos desafíos técnicos y políticos a ser abordados. Este caso no es excepción. Si la mayor cantidad de inversiones se debió a los incentivos implementados o, con retraso, al crecimiento macro previo es difícil de precisar sin contar con otros datos, que deberían ser elaborados como se hizo aquí a partir del análisis de documentos oficiales, así como el análisis de casos.

Pero, como se dijo, el objetivo no es reivindicar éxitos sino identificar problemas, nodos de dificultad que ayuden a futuras experiencias de políticas industrial subnacional. Se concluye con esto:

1. El contexto macroeconómico es determinante y forma parte del azar

Hacia 2010 la economía nacional inició un pronunciado atraso del tipo de cambio real, que generó, a partir del 2012, un cepto a los movimientos de capitales. Luego el producto se estancó durante la próxima década. La inflación y la volatilidad de su tasa fueron crecientes. Para las economías subnacionales, cuando la transformación se encuentra en proceso de incubación, la fuerza negativa de fundamentos macro persistentes y desfavorables es determinante, y eventualmente irremontable para los incentivos locales. Lo mismo sucede con las macro-regulaciones: los cambios en el nivel de apertura de la economía, las limitaciones al movimiento de capitales o el acceso discrecional a permisos de importación o exportación, impactan de manera decisiva en las inversiones y en los horizontes de planificación, dificultando el impulso de la transformación productiva. Dado que provincias como el Chaco no pueden influir sobre los rumbos económicos ni políticos de la nación, el análisis académico debe aceptar con humildad, que “la suerte” macroeconómica que le toque será decisiva para el impacto que logre la política industrial local. La política subnacional puede reducir la inestabilidad si busca institucionalizarse a través leyes que la consoliden en el tiempo, reflejando un consenso local respecto a los objetivos e instrumentos básicos de la misma. Esto implica que poner en marcha y consolidar un proceso de transformación productiva es una tarea que excede lo técnico, adentrándose en el campo de la construcción política. Hacer política industrial (*policy*) es hacer política (*polity*). Alcanzar consensos legislativos y cristalizarlos en nuevos marcos normativos es una señal poderosa para las decisiones de inversión. Es difícil que estas señales logren vencer el efecto de la inestabilidad macroeconómica o de la política nacional, pero, *ceteris paribus*, son componentes indispensables de una estrategia subnacional de desarrollo sostenida en el tiempo.

2. La inestabilidad política condiciona la respuesta del sector privado

La transformación de la estructura productiva supone que nuevos y antiguos actores incurrieren en ámbitos productivos novedosos, con inversiones de largo plazo en áreas cuyo funcionamiento van conociendo o develando a medida que la acción evoluciona. Es en esencia aprendizaje en medio de la incertidumbre. La inestabilidad política, en un contexto de fuerte polarización ideológica, donde la supremacía de un sector u otro implica marcos antagónicos de política económica, de intervención del Estado en la economía, de inserción internacional, de exportaciones posibles e importaciones deseables, es especialmente desfavorable cuando una economía debe, ya no evolucionar sobre un sendero de crecimiento previamente establecido como sucede en los países y regiones desarrolladas, sino experimentar con nuevas actividades, nuevos mercados, o nuevos productos en un contexto de múltiples fallas de mercado. La polarización es por lo tanto mucho más nociva en los países subdesarrollados sin consensos básicos en torno al modelo de desarrollo. En un contexto de alta inestabilidad política las decisiones del sector privado se caracterizarán por el pasaje actividades de rentabilidad menor pero segura antes que por la incursión en nuevas opciones productivas, de mayor retorno, pero también experimentales y por lo tanto

de mayor riesgo. La elasticidad de respuesta de las inversiones a los incentivos de la política industrial subnacional será, por lo tanto, menor cuanto mayor inestabilidad política nacional. Esto fue una experiencia reiterada una y otra vez por los hacedores de políticas al momento de captar nuevas inversiones o impulsar la ampliación de las existentes.

3. Generar gobernanzas de desarrollo

Las reglas de juego, las interacciones entre agentes y organizaciones privadas entre sí y entre estas y las agencias del estado que promueven el desarrollo es clave para establecer una dinámica de cooperación que ponga en marcha y difunda los beneficios del cambio estructural. Esto resulta especialmente dificultoso, y por lo tanto debe ser diseñado de manera específica, como parte de la política de transformación, en contextos de estancamiento, decadencia y crisis económicas recurrentes, que acotan los horizontes, aumentan el riesgo y por lo tanto reducen los beneficios de la cooperación, que generan en los actores la recurrencia a conductas rentistas en su relación con estado, y deterioran el capital social que sustenta la organización colaborativa entre privados. Este es el caso de la Argentina y del Chaco. Reconstruir el capital social, la confianza transparente en las relaciones estado-privados, y generar gobernanzas pro-desarrollo debe asumirse como insumo indispensable del éxito de la política industrial.

4. Construir capacidades estatales es un proceso largo que requiere de mucho más que del Estado

Impulsar la transformación productiva del Estado a nivel subnacional requiere construir antes un estado desarrollista. Además de los marcos regulatorios y la capacidad presupuestaria, esto depende esencialmente de contar con una burocracia comprometida con el desarrollo, conocedora de las problemáticas y los diversos sectores productivos, y defensora de los intereses colectivos, aún en un marco de crecimiento liderado por las decisiones privadas de inversión, pero catalizado por el Estado. Parte de esta burocracia puede localizarse entre la existente en el Estado, pero gran parte de ella debe ser formada desde cero incorporada posteriormente o durante ese proceso. Una burocracia con tales características requiere el tamiz de la experiencia, y de los conocimientos que sólo pueden lograrse a través de la práctica: en este sentido la responsabilidad estatal es primordial. Pero despertar el espíritu público, el compromiso con el desarrollo, y la vocación de involucramiento político que supone trabajar desde el sector público, es una tarea previa a la propiamente estatal, y depende de otras instituciones o instancias que reportan a la sociedad misma, a sus ámbitos académicos, y a la capacidad de interacción de estos con la estructura productiva de la economía. El Estado debe prever tanto esta necesidad, como la carencia de respuestas instantáneas y el tiempo que insume la construcción de dicha burocracia, y actuar en consecuencia, en una tarea continua y colaborativa, que reúna los esfuerzos de las instancias productivas, académicas y estatales involucrados en la misma.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Aguilar, E. (1998). *Las Economías Regionales en la Argentina: Hacia una Visión Alternativa*. Tesis de Maestría, Instituto Torcuato Di Tella, inédito.

----- (2004). *Bases del Plan Estratégico de la Provincia del Chaco*. Documento del Consejo Económico y Social (CONES), publicado en www.coneschaco.org.ar

----- et. al., (2005) *El Desarrollo de las Industrias Textil, Maderera y Cárnica en el Chaco*. Consejo Económico y Social del Chaco (CONES), publicado www.coneschaco.org.ar

Arthur, W. (1990). Positive Feedbacks in the Economy. *Scientific American* 262, february, 92-99.

Bandieri, S., Coria López, L., Dabús, C., Llach, L., Meloni, O., Rosales, J. y Visintini, A. (2019). *Historia económica de las regiones argentinas*. Buenos Aires: Biblos.

Barro, R. y Xala-i-Martín, J. (1991). *Convergence across States and Regions*. BPEA, 1991, 107-58.

Datta-Chaudhuri, M. (1990). Market Failure and Government Failure. *Journal of Economic Perspectives* – Volume 4, Number 3 – Summer.

David, P. (1985). Clio and the Economics of QWERTY. *The American Economic Review*, Vol. 75, No. 2, Papers and Proceedings, may, pp. 332-337

Evans, P. (1995). *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*. Princeton University Press.

----- (2014). The Developmental State: Divergent Responses to Modern Economic Theory and the Twenty-First-Century Economy. In *The End of the Developmental State?* ed. Michelle Williams, 220-240. New York: Routledge.

Fanelli, J. (1998). *Estabilidad, reforma estructural y crecimiento: reflexiones sobre el régimen de convertibilidad en la Argentina*. Documento CEDES, Serie de Documentos de Economía, 8.

Healey, M. (2003). El interior en disputa: proyectos de desarrollo y movimientos de protesta en las regiones extrapampeanas, en D. James (coord.), *Nueva Historia Argentina, Violencia, Proscripción y Autoritarismo (1955-1976)*, Ed. Sudamericana.

Hirschmann, A. O. (1958). *The strategy of economic development*. New Haven: Yale University Press.

Krugman, P. “Increasing Returns and Economic Geography”. *The Journal of Political Economy*, Vol. 99, No. 3, Jun., pp. 483-499.

----- (1992). *Geography and Trade*, MIT Press Books, The MIT Press.

Mankiw, G., Romer, D. y Weil, D. (1992). A Contribution to the Empirics of Economic Growth. *Quarterly Journal of Economics*. 1992; 107 (May) :407-437.

Marshall, A. (1920). *Principles of Economics*. London: Macmillan.

Myrdal, G. (1957) *Economic Theory and Underdeveloped Regions*. London: Duckworth.

Ocampo, J. A. (2017). Dynamic Efficiency: Structural Dynamics and Structural Change in Developing Countries. En Akbar Noman y Joseph E. Stiglitz (eds.). *Efficiency, Finance, and Varieties of Industrial Policy*. New York. Columbia University Press, cap. 3.

Pietrobelli, C. (1994). Technological Capabilities at the National Level: An International Comparison of Manufacturing Export Performances. *Development Policy Review*, Vol. XII No.2, june.

Prebish, R. (1984). *Cinco etapas en mi pensamiento sobre el desarrollo. Pioneros del desarrollo*. Geral M. Meier y Dudley Seers (eds.). Publicación del Banco Mundial.

Réka Juhász, N. L. & Rodrik, D. (2023). The new economics of industrial policy, próximo en *Annual Review of Economics*.

Rodrik, D. (2000). How Far Will International Economic Integration Go? *Journal of Economic Perspectives*. 14 (1): 177–186.

Schaller, E. (Coord.). (2021). *Crisis, transformaciones productivas y políticas públicas La Provincia del Chaco en la segunda mitad del siglo XX*. Colecciones Ciencia y Técnica, UNNE.


Solow, R. (1956). A Contribution to the Theory of Economic Growth. *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 70 (1), pp.65-94.

Williamson, John (Ed.), (1990). *Latin American Adjustment: How Much Has Happened?* Ch. 2, Peterson Institute for International Economics.

CURRICULUM VITAE

Eduardo Alberto Aguilar

Master en Economía y Políticas Públicas (DI TELLA). Master en Economía y Métodos Cuantitativos (Evry e INSAE, Francia). Profesor de Microeconomía Avanzada y de Historia Económica y Social de la Argentina. Licenciatura en Economía, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Nordeste, Argentina. Fue Ministro de Economía e Industria del Chaco, Argentina (2007-2011). Presidente de la Legislatura Provincial (2011-2013) y Senador Nacional por el Chaco, Argentina (2013-2019).

 <https://orcid.org/0009-0002-1970-4457>
eduardo.aguilar@comunidad.unne.edu.ar