

EL ROL DEL ESTADO EN TORNO A LA FORMACION DE COMPLEJOS AGROINDUSTRIALES¹

Lic. (Mg.) Lorena Tedesco

Departamento de Economía – Universidad Nacional del Sur

ltedesco@criba.edu.ar

INTRODUCCIÓN

El Estado debe instrumentar políticas para favorecer el crecimiento económico. Para ello, primero debe hacer un acertado diagnóstico de la realidad y detectar aquellos sectores productivos que más impacto tienen sobre la economía a través de sus efectos derrame y sus eslabonamientos.

Argentina tradicionalmente se especializó en la producción y exportación de bienes primarios. Nuestro país debe cambiar su rumbo buscando incorporar mayor valor a los commodities que produce, buscando crecer mediante la industrialización de recursos naturales abundantes en el país en cuanto a su calidad, variedad y cantidad.

Por ello, el sector agroindustrial se perfila como capaz de crear puestos de trabajo, generar ingresos al fisco, aumentar el PBI y procurar divisas. Para ello, es fundamental determinar el papel del Estado en cuanto a sus intervenciones y planificación o estímulo a sectores clave.

A mediados de los 90 se retomó la noción de eslabonamientos de Hirschman e interrumpió en el debate sobre desarrollo el concepto de ventajas competitivas asociadas a la noción de clusters, a partir del trabajo de Michal Porter y de otros anteriores sobre distritos industriales, tales como Alfred Marshall. En torno a ello se forma la discusión del papel que le cabe a la política pública –local y nacional- para estimular el desarrollo productivo a través del fomento de los clusters.

¹ El presente trabajo se realizó en el marco del PGI 24/E068 subsidiado por la SCyT de la UNS.

Por ello, el objetivo del trabajo es partir mostrando cuales son los clusters en la economía argentina y aportar al debate en relación a qué agentes o cuáles instrumentos públicos son más apropiados para su desarrollo.

LA COMPETITIVIDAD SISTEMICA

La escuela alemana de desarrollo, de la mano de Esser y Meyer (1996) introdujo la idea de competitividad sistémica, reconociendo que además de los niveles micro y macroeconómicos, en el diseño de políticas hay que considerar el rol de la sociedad (nivel meta) y la acción de aquellos actores que desarrollan acciones de apoyo específico, tales como centros de investigación y cámaras de productores, entre otros (nivel meso).

Este enfoque considera que la ausencia de un entorno eficaz restringe la capacidad de las empresas para lograr una competitividad genuina. Para optimizar la eficiencia en los niveles macro, meso y micro, son decisivas la capacidad estatal de conducción de la economía y la existencia de patrones de organización que permitan movilizar la capacidad creativa de la sociedad.

Si se emprenden reformas macroeconómicas sin crear al mismo tiempo capacidad de regulación y conducción (reforma del Estado, articulación de los actores estratégicos, leyes) y sin formar estructuras sociales, las tendencias a la desintegración social se agudizan. La competitividad sistémica sin integración social es un proyecto sin perspectivas. Es un programa de transformación social que no va más allá de la simple corrección del contexto macroeconómico (Esser et. al., 1996).

Respetando este modelo de organización, se debe rescatar la potencialidad del aprovechamiento de los recursos naturales para lograr un desarrollo sostenido. Lo que se requiere es una estrategia de desarrollo que potencie no sólo la extracción y procesamiento más simple de los recursos naturales, sino la aceleración de las múltiples actividades que tienden a aglomerarse en torno a dichos recursos, siguiendo las tendencias del mercado y potenciando los encadenamientos con actividades proveedoras de insumos, equipos e ingeniería y con las actividades procesadoras y usuarias de los recursos naturales (Ramos, 1998). Se trata de lograr que los complejos productivos

incipientes en torno a recursos naturales puedan convertirse con más rapidez en complejos maduros. Para ello es necesario transformar exitosamente las rentas derivadas de los recursos naturales en rentas derivadas de una mayor productividad y ello depende de la idoneidad de la política económica y no del hecho mismo de tener recursos naturales.

Cabe preguntar si es el Estado el actor capaz de conseguir tal objetivo. En la literatura al respecto hay argumentos a favor de su intervención y otros más de corte liberal². En este trabajo se adhiere a la tesis de Ramos de que “no se trata de reemplazar el mercado sino de acelerarlo y lograr en 40 ó 50 años lo que le tomó 100 años hacer en forma espontánea a los países actualmente desarrollados que contaban con amplios recursos naturales”³.

LA NOCION DE CLUSTERS

El concepto de clusters que mayor trascendencia ha recibido es el elaborado por Porter (1990) quien los define como “concentraciones de empresas e instituciones interconectadas en un campo particular”⁴. Engloban, por ejemplo, abastecedores de insumos especializados así como proveedores de infraestructura, clientes y productores de artículos complementarios; que pueden compartir un territorio común (cluster regional) o tener eslabonamientos porque pertenecen a un mismo sector (cluster sectorial). Finalmente, en muchos casos, ambos incluyen instituciones como universidades, centros de desarrollo y asociaciones comerciales.

El objetivo del cluster en el concepto de Porter es la ganancia de competitividad, resaltando que la “prosperidad nacional es creada, no heredada”. Ese autor pone énfasis en la importancia de cultivar la capacidad de innovación mediante la formación de complejos locales. Antes que él, sus precursores, como Weber, hacían referencia a las economías de aglomeración, hablando en términos de centros de crecimiento, complejos industriales y distritos industriales.

² Para más detalle del debate acerca de la pertinencia de la intervención del Estado ver: Gomez Oliver Luis, Estado vs. Mercado, en “La Política agrícola en el nuevo estilo de desarrollo latinoamericano”, Oficina Regional de la FAO para América Latina y El Caribe, Chile, 1994, pp. 328-332.

³ Ramos, J. (1998), Una estrategia de desarrollo a partir de complejos productivos en torno a los recursos naturales, en Revista de la CEPAL N°66, p. 124.

⁴ Porter, M. (1990), “The Competitive Advantage of Nations”, New York: Free Press.

El resultado indica que las actividades agroindustriales no conforman un único cluster, sino que integran tres de ellos que a su vez están conectados entre sí por los puentes que forman los productos de panadería y la producción de granja.

Otra manera de ver la relevancia de los eslabonamientos de las manufacturas de origen agropecuario es calculando un cociente que mide en el numerador las compras/ventas de cada sector respecto a otro y en el denominador las compras/ventas totales de la matriz. Si el mismo es mayor a 1 estaría indicando que esa actividad tiene eslabonamientos hacia atrás/adelante superiores al eslabonamiento promedio la economía. En el cuadro N°1 pueden apreciarse esas mediciones. Los datos evidencian que las producciones derivadas del agro generan fuerte arrastre, es decir que impulsan el crecimiento económico a través de sus eslabonamientos hacia atrás superiores en importancia al de la economía en general.

Cuadro N° 1: Clasificación de los sectores

<p align="center">Sectores base</p> <p>(eslabonamientos hacia delante mayores a 1 y hacia atrás menores a 1).</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Agric., ganad., caza, pesca y silv. (Uj =0.90; Ui = 1.05) • Minería (Uj = 1.31; Ui = 0.94) • Caucho y plásticos (Uj = 1.23; Ui = 0.75) • Electricidad, gas y agua (Uj = 0.99; Ui = 1.42) • Comercio mayorista (Uj = 0.82; Ui = 3.20) • Comercio minorista (Uj = 0.79; Ui = 2.16) • Transporte (Uj = 0.88; Ui = 1.30) • Comunicaciones (Uj = 0.85; Ui = 1.14) • Instituciones financieras (Uj = 0.83; Ui = 2.40) • Otros svcs. no fcros. púb. y priv. (Uj = 0.84; Ui = 1.19)
<p align="center">Sectores clave</p> <p>(ambos eslabonamientos mayores a 1)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Química básica (Uj = 1.05; Ui = 1.63) • Abonos y plaguicidas (Uj = 1.00; Ui = 1.05) • Industrias metálicas básicas (Uj = 1.11; Ui = 2.03) • Construcción (Uj = 1.04; Ui = 1.02)
<p align="center">Sectores independientes</p> <p>(ambos eslabonamientos menores a 1)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Imprenta y editoriales (Uj = 0.64; Ui = 0.89) • Otros productos químicos (Uj = 0.89; Ui = 0.98) • Fibras sintéticas manufacturadas (Uj =0.89; Ui = 0.80) • Maquinaria eléctrica (Uj = 0.97; Ui = 0.67) • Material de transporte (Uj = 0.98; Ui = 0.74) • Otras industrias (Uj = 0.82; Ui = 0.69)
<p align="center">Sectores de fuerte arrastre</p> <p>(eslabonamientos hacia delante menores a 1 y hacia atrás mayores a 1)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Industrias alimenticias (Uj = 1.22; Ui = 0.72) • Productos de tabaco (Uj = 1.14; Ui = 0.60) • Industria textil (Uj = 1.19; Ui = 0.96) • Cuero y calzados (Uj = 1.30; Ui = 0.73) • Madera y derivados (Uj = 1.06; Ui = 0.86) • Papel (Uj = 1.17; Ui = 0.95) • Art. de limpieza y tocador (Uj = 1.13; Ui = 0.91) • Loza y vidrios (Uj = 1.00; Ui = 0.69) • Otros prod. minerales no metálicos (Uj=1.05; Ui= 0.69) • Máquinas y productos metálicos (Uj = 1.05; Ui = 0.96) • Muebles y colchones (Uj = 1.12; Ui = 0.64) • Hoteles y restaurantes (Uj = 1.04; Ui = 0.76)

Fuente: Elaboración propia sobre la base de la matriz insumo producto

Además de los importantes eslabonamientos hacia atrás que tienen las manufacturas de origen agropecuario, es importante destacar que las mismas aportan en forma directa e indirecta el 16.4% del PBI y el 31.3% de las retribuciones pagadas en la economía. Por otra parte, la agricultura junto con los productos agroindustriales representan el 60% del total exportado por el país con la consecuente generación de divisas y de ingresos fiscales –principalmente en concepto de retenciones – que ello representa (Tedesco, 2009).

Este diagnóstico hace pertinente la discusión de las políticas públicas en torno a la formación y consolidación de los clusters o aglomeraciones productivas.

LA POLITICA EN RELACION A LOS CLUSTERS

El concepto de eslabonamiento, el análisis dinámico de los mismos y la matriz insumo-producto permiten comprender los cambios en la estructura industrial de un país. En la medida que estos sectores se comiencen a eslabonar con otros, las fuerzas de mercado inducirán inversión adicional en forma espontánea. El proceso se difundirá a lo largo de toda la matriz insumo-producto, atravesándola varias veces. Así, la política que fomenta los eslabonamientos conduce a la economía hacia un sendero de crecimiento de largo plazo.

De esta manera, el rol del Estado consiste, principalmente en:

- Iniciar el crecimiento estratégicamente para que surjan presiones y estímulos a un desarrollo adicional por medio de efectos de eslabonamientos.
- Aliviar los “cuellos de botella” y escaseces que se generen en este proceso.
- Ordenar los medios de propagación de los efectos, permitiendo que el crecimiento y desarrollo se difundan por toda la economía de la manera más ordenada posible.
- Procurar que los desequilibrios provocados se mantengan en magnitudes soportables para la población.

Lo que sí está claro es que debido a la escasez de recursos, es necesario apuntar las inversiones hacia aquellos sectores claves o motrices. Los factores importantes que se deben tener en cuenta en esta elección son los siguientes:

- El número de eslabonamientos de cada sector que depende del número de otros sectores que se vean afectados por el desarrollo del primero.
- El peso relativo del sector en términos de eslabonamientos, identificado a través de la comparación de los coeficientes de concentración de esos efectos.
- La rentabilidad intrínseca de cada sector, que depende, entre otras cosas, de las inversiones realizadas en el resto de la economía.

El gobierno debiera fomentar, entonces, aquellos sectores con mayor número de eslabonamientos, de mayor fuerza y peso relativo, mediante una política de aglomeración que tiene, según Porter (1990), ganancias en términos de competitividad.

Algunos autores sostienen, sin embargo, que las **políticas de aglomeración** no existen como tales, lo que hay más bien es una serie de instrumentos de variada índole, resultado de un enfoque relativamente novedoso acerca de la concepción, el diseño y la ejecución de las políticas de desarrollo productivo. Si existiera un ámbito específico de políticas de aglomeración, éste estaría representado por la gestión y articulación de las políticas de desarrollo productivo desde el ángulo de la estrategia competitiva. Es decir, el ámbito compuesto por la conjunción de políticas de desarrollo productivo y de acciones orientadas a la articulación del tejido productivo⁵.

Las políticas de aglomeración pueden considerarse políticas marco de tipo macroeconómico, en el sentido de que están orientadas a crear las condiciones institucionales y de infraestructura indispensables para el funcionamiento de los clusters. Sin embargo, las mismas deben diseñarse de manera de no subordinar a las políticas sectoriales⁶.

La meta consiste en que las empresas, en particular las pymes, sean dinámicas, flexibles, produzcan bienes de demanda dinámica, en calidad, cantidad y tiempo, formando clusters virtuosos en torno a los recursos naturales, con fuertes sinergias. Los empresarios aprenden mediante su interacción con clientes, competidores, proveedores

⁵ CEPAL, “Aglomeraciones en torno a los recursos naturales en América Latina y el Caribe: Políticas de articulación y articulación de políticas”, libros de la CEPAL N° 88, noviembre de 2005, p. 107.

⁶ Más análisis de las relaciones entre la política macroeconómica y la agrícola puede verse en: Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, Grupo de América Latina y el Caribe del Servicio de Políticas y Planificación, “Macroeconomía y políticas agrícolas: una guía metodológica”, Materiales de capacitación para la planificación agrícola, Roma, 1995, pp. 45-60.

e instituciones conexas. Ese intercambio está condicionado por las características y la dinámica del mercado, el marco regulador, el clima de negocios, las señales públicas – precios relativos e incentivos-, el contexto institucional y el grado de inserción en la economía internacional.

En el caso de la pyme es necesario aplicar políticas que mejoren aquellas capacidades y competencias que son esenciales para que puedan formarse clusters eficaces. Tal necesidad se justifica por las debilidades que las afectan: insuficiencia de información, falta de crédito e inexistencia de instituciones de formación que presten servicios adaptados a sus necesidades. Las iniciativas públicas pueden ayudar a los pequeños y medianos empresarios a identificar y articular sus requerimientos para gestionar ante las instituciones de formación, la puesta en marcha de programas de enseñanza especialmente diseñados para ellos.

Bennet y McCoshan (1993)⁷ argumentan que el desafío es desarrollar una racionalidad sistémica entre todos los actores logrando un consenso nacional en un proceso inclusivo y continuo, que incluye no sólo a los ministerios claves y asociaciones nacionales, sino también la participación de sectores y agencias proveedoras de servicios de apoyo. Es la misma tesis de la competitividad sistémica que sostiene la Escuela Alemana de Desarrollo representada por Esser y otros, y mencionada anteriormente.

La formulación y puesta en práctica de la política

Debido a la complejidad del proceso de formación de los clusters, la esfera de aplicación de las políticas de fomento no debería ser demasiado estrecha porque la intervención en un área debiera estar complementada con la intervención en otra área. Está demostrado que un enfoque sistémico es más fructífero que las acciones aisladas. Si bien la acción pública es necesaria al comienzo del círculo, una vez que éste se vuelve virtuoso, la intervención es cada vez menos necesaria.

Las políticas encaminadas al desarrollo de aglomeraciones virtuosas –que reciben por lo general el nombre de políticas de intermediación- apuntan en su mayoría a constituir un

⁷ Citados en Helmsing, A (2002), Perspectivas sobre el desarrollo económico localizado, EURE, Santiago, vol. 28, n° 84, pp. 33-61.

marco para el diálogo y la colaboración, especialmente en el plano local y regional, entre los empresarios y entre éstos y los agentes públicos competentes. También las ONG pueden cumplir un papel en esto.

Para analizar el papel de las políticas públicas en el fortalecimiento y la articulación empresarial conviene distinguir tres ámbitos: a) el de las empresas más grandes –entre ellas las transaccionales- y los grupos económicos consolidados, donde hay que considerar la disposición a invertir en proyectos de envergadura y vanguardia y abrir nuevos mercados; b) el de las pymes, donde debe estudiarse la dinámica de la creación de unidades nuevas y de modernización de las existentes, y c) el sector informal, destino usual de los grupos más vulnerables que luchan por la supervivencia.

En cuanto a los instrumentos, Best (1990) menciona una serie de modalidades institucionales de intervención estatal: 1) provisión pública, por ejemplo, de servicios de mercadeo de exportación, investigación, etc.; 2) acuerdos público-privados, el los cuales el gobierno cofinancia –delegando- el manejo de los servicios al sector privado, por ejemplo, centros sectoriales de innovación; 3) apoyo a formas intermedias de empresas sin fines de lucro, que generan servicios de desarrollo empresarial, por ejemplo, fundaciones; 4) apoyo a asociaciones de productores; 5) respaldo a consorcios, que son acuerdos más o menos formales entre un número reducido de empresas que juntan sus esfuerzos o recursos para un fin común⁸.

Por otra parte, para poner en marcha una aglomeración virtuosa deben darse una serie de pasos iniciales. Entre ellos cabe destacar los siguientes: a) establecer lazos de confianza entre los eventuales integrantes; b) definir y desarrollar vínculos estratégicos, lo cual puede exigir la formalización de los vínculos muchas veces por medio de una iniciativa de aglomeración; c) definir la visión y las estrategias de la aglomeración o trazar un plan de trabajo donde queden consignadas las prioridades del proyecto, y d) poner en práctica las estrategias, etapa que puede ir seguida de un reacomodo de sus elementos, sobre todo si la aglomeración enfrenta problemas de estancamiento o involución. Todos esos pasos

⁸ Citados en Helmsing, A (2002), Perspectivas sobre el desarrollo económico localizado, EURE, Santiago, vol. 28, n° 84, pp. 33-61.

deben ir acompañados de las correspondientes actividades de monitoreo, evaluación y retroalimentación.

En la práctica ello implica hacer una suerte de mapeo de las ventajas competitivas de la zona, en donde se identifica la capacidad de las empresas y los organismos que participan, y se determinan las fallas existentes. En las aglomeraciones espontáneas, la vigencia de vínculos informales entre los actores suele hacer innecesario el mapeo formal de las competencias porque los agentes ya las conocen, mientras que en las aglomeraciones en formación esta labor puede ser indispensable para calibrar el potencial del conglomerado en ciernes. Identificadas las competencias clave se pasa a la etapa siguiente, el análisis estratégico. Para eso se recurre a diversos instrumentos, como entrevistas con expertos, paneles, encuestas, torbellino de ideas, extrapolación de tendencias, modelos de simulación y talleres sobre escenarios⁹.

Después de determinar la visión y estrategia, se fijan metas y se traza un plan concreto de acción en que se definen prioridades, actividades, tiempos, recursos y responsabilidades. Este plan de acción requerirá ajustes sobre la marcha para adaptarse a los cambios de contexto. Estas últimas etapas son iterativas.

En lo que se refiere a los actores, los empresarios están motivados por la posibilidad de acceder a conocimientos complementarios y percibir así mayores ingresos, los políticos, según sea el ámbito en el que se desenvuelven por la perspectiva de un mayor crecimiento local o de ganar reputación y votos. Es decir, el reconocimiento social y las retribuciones no pecuniarias también tienen importancia. Además, no alcanza con que haya consenso sino que también deben obtener una relación aceptable entre retorno y riesgos¹⁰.

Ellos significa que en las arenas en las cuales se delibera sobre una política y en las que se aplica, son diversos los actores que intervienen. Además de los ya mencionados hay que agregar a las universidades, laboratorios públicos e institutos de investigación, cuyos miembros conocen a fondo la materia de su incumbencia y tiene una elevada capacidad de análisis. Otras entidades que colaboran, sobre todo en etapas más avanzadas, son las

⁹ CEPAL, op. cit., p. 119.

¹⁰ CEPAL, op. cit, p.121.

instituciones financieras. También organismos híbridos como incubadoras de empresas, cámaras de comercio y gremios empresariales.

Lo que no hay que olvidar es que los países menos desarrollados son débiles en numerosos aspectos institucionales. Se dan entre los actores relaciones institucionales de tipo formal –contratos, jerarquías, regulaciones públicas- y prácticas informales –normas, rutinas, autoridad tradicional. El tema es si entre estos dos grupos hay tensión o complementariedad.

También hay que tener presentes las jerarquías entre los actores lo que puede conducir a conflicto de intereses.

En la discusión del papel de los gobiernos no debe olvidarse que el apoyar a clusters incipientes entraña riesgos porque suele dar resultados a largo plazo, por lo que no asegura compensaciones políticas inmediatas.

Por otra parte, dado que se trata de un enfoque sistémico, la ciudadanía debe también integrarse al modelo. En la actualidad parece verificarse que los ciudadanos cada vez están más comprometidos con su rol, no sólo en carácter de electores del gobierno, sino de participantes activos¹¹.

Políticas centralizada vs. descentralizadas

En muchos países se manifestó que los sistemas nacionales de innovación y apoyo a la empresa deben ser descentralizados a fin de hacerlos más efectivos. Bennet y Mc Coshan (1993) argumentan que la coordinación local resulta clave. Aunque muchas partes de los sistemas de apoyo son organizados a nivel nacional, por razones de escala y eficiencia, y no pueden ser descentralizados completamente, la implementación de la acción es local. Según ellos, la participación de los actores locales y de las empresas genera una mejor apreciación de las necesidades y problemas. Hay que organizar redes locales con el fin de

¹¹ Para más detalle del rol de la ciudadanía en la actualidad, véase: Correa, E. y Noé M. (1998); Nociones de una ciudadanía que crece, FLACSO, Chile.

“integrar programas verticales y de facilitar los flujos de información sobre las oportunidades y los recursos que deben ser movilizados para aprovecharlos”¹².

Cooke y Morgan (1998) llegan a una conclusión similar, aunque desde una perspectiva diferente. Proponen que las empresas deben desarrollar capacidades asociativas a fin de tener éxito en el aprendizaje e innovación, tanto a nivel de la cooperación entre empresas y la cadena productiva, así como a nivel del sistema de apoyo a la empresa. El desafío es lograr una interacción apropiada entre estos tres elementos. La región puede emprender funciones estratégicas en el apoyo a empresas, lo que no puede organizarse fácilmente a niveles centralizados. El nivel nacional es demasiado alto como para poder resolver la complejidad y los detalles, mientras que el nivel regional permite una incorporación apropiada de la diversidad y especificidad locales¹³.

Las autoridades nacionales tienen mejor visión de conjunto que las regionales y por ello están más capacitadas para coordinar los factores que inciden en el desenvolvimiento de las aglomeraciones repartidas por todo el país. A la vez, están menos sujetas a la influencia de empresarios locales poderosos. Las autoridades regionales, por su parte, tienen la ventaja de comprender mejor qué activos del ámbito local encierran mayor potencial de desarrollo, así como los obstáculos que entorpecen su despliegue y la interacción de los agentes privados. A su vez, tiene una visión más clara del mercado y del modo en que pueden combinarse investigación y producción para aprovechar las oportunidades comerciales cambiantes. Sin embargo, suelen velar por sus propios intereses¹⁴

Actualmente, en los países menos desarrollados se implementan procesos de descentralización buscando reforzar sus estructuras de gobiernos locales. Se transfieren responsabilidades públicas aunque no siempre se acompañan con una adecuada transferencia de recursos. La necesidad de generar más recursos locales obliga a los municipios a involucrarse más en el desarrollo económico de la región.

¹² Citados en Helmsing, A (2002), op. cit

¹³ Citados es Helmsing (2002), op cit.

¹⁴ CEPAL, op. cit., p. 123.

Medición de los resultados

Para que las políticas sean sólidas deben encuadrarse en un enfoque sistémico que debe someterse a evaluación. Se han ensayado diversos métodos para medir el desempeño de las aglomeraciones. Sin embargo, sus propósitos varían y sus formulaciones suelen ser vagas. Hay pocas evaluaciones en que se contrasten los resultados con los objetivos iniciales. Algunas aglomeraciones responden a proyectos concebidos y aplicados de arriba hacia abajo para el desarrollo local. En tales casos los objetivos son claros y las mediciones de desempeño suelen ser rigurosas. Para evaluar el impacto de las políticas hay que conocer, entre otros aspectos, la magnitud de la aglomeración y su grado de desarrollo, el desempeño y las cifras de empleo, producción, exportaciones y utilidades. También hay que medir la evolución de estos parámetros, además del número de innovaciones que son fruto de la colaboración.

No obstante, tal como lo señala la CEPAL, no siempre es fácil establecer relaciones causales entre la existencia de las políticas y estos resultados¹⁵. La mayor parte de las evaluaciones se ha limitado a estimar los efectos de un instrumento en particular, lo que no se condice con el enfoque sistémico de las políticas de aglomeración. Deben aplicarse técnicas avanzadas de evaluación como análisis costo-beneficio, uso de grupos de control y cálculo de los beneficios sociales.

Antes de poner en práctica una política tiene que estar claro qué se quiere medir y cómo se pretende hacerlo. Aunque la evaluación debería estar a cargo de entidades independientes, conviene alentar a los actores para que participen en la recopilación de datos referidos, por ejemplo a sus contactos con otros agentes.

CONCLUSION

En este trabajo se remarca la importancia de los eslabonamientos en la economía y cómo los mismos redundan en economías de aglomeración que se traducen en menores costos de transacción, acceso a tecnología y capacitación, entre otras. El rol del Estado en la

¹⁵ CEPAL, op. cit., p.126.

formación de clusters basados en estas interdependencias es fundamental. Puede participar como productor, creando las condiciones básicas, interviniendo, planificando, estimulando la creación de sectores claves, coordinando o actuando como mediador entre partes.

De las políticas liberales implementadas en Argentina en los '90 resultó una estructura productiva sumamente heterogénea, lo que plantea una disyuntiva entre 2 políticas posibles: una encaminada a fomentar el empleo en el vasto estrato menos productivo y la otra a favorecer un reducido segmento más moderno con la esperanza de provocar efectos derrame hacia otras actividades. El inconveniente de la primera es que requiere cuantiosos recursos para lograr un verdadero impacto, dado el alto número de empresas del estrato inferior, mientras que en la segunda el peligro reside en ampliar aún más las diferencias internas y por ende la heterogeneidad. De ahí deriva el interés por las aglomeraciones productivas entendidas como grupos de empresas especializadas en una misma actividad, que emprenden acciones conjuntas aprovechando sus ventajas. Esta es una de las pocas vías para disminuir la heterogeneidad que se ve en la actualidad en el ámbito de las políticas de desarrollo productivo¹⁶.

Resumiendo, el análisis del aporte de la agroindustria al PBI, al empleo, a la generación de divisas y de ingresos para el fisco, sumado a la revisión de los conceptos teóricos del crecimiento económico basado en los eslabonamientos, sugiere que el camino que debe adoptar la política de nuestro país es la de fomentar la creación de clusters basados en los recursos naturales que el país posee en forma abundante.

Por ello, se analizó en este trabajo qué nivel de gobierno es el más apropiado para implementar las políticas, cuáles son los actores involucrados, mediante qué instrumentos podría llevarse a cabo y cómo debiera ser su posterior monitoreo. Principalmente se hizo hincapié en la necesidad de enfocar las mismas en forma sistémica para potenciar las sinergias que se forman en los clusters. Se requiere del trabajo consensuado de diferentes actores tales como el Estado, organizaciones intermedias –sindicatos, cámaras de productores, entre otros- y centros de investigación y de apoyo tecnológico.

¹⁶ CEPAL, op cit, , p.234

La mayor dificultad a la que se enfrenta este tipo de propuesta de política, es la heterogeneidad del país con enormes consecuencias sobre las posibilidades de desarrollo de una aglomeración. Debido a las distancias, a los costos de transporte y de transacción derivados de la lejanía, y a las limitaciones de capital físico, humano y social de las zonas remotas, las decisiones estratégicas se toman por lo general en los grandes centros urbanos, por actores que no viven ni trabajan en la localidad. En suma, muchas de estas aglomeraciones no pasan de meros enclaves productivos¹⁷.

Además, hay que considerar que el diagnóstico que sirve de base para la formulación de la política va cambiando a lo largo del tiempo. A ello se suma que las políticas de nuestro país suelen ser fragmentarias y de corto plazo, al estar supeditadas al cambio de gobiernos o partidos en el poder.

Para concluir, se subraya que la interacción de los actores –empresas, consumidores, organismos públicos, asociaciones privadas, instituciones académicas, organizaciones de la comunidad – es simultáneamente objetivo e instrumento de las políticas de articulación, cuyo ámbito propio es el fomento y la gestión de la acción conjunta. Cuando es bien conducido el proceso se crea una visión estratégica que lleva a un círculo virtuoso.

El mayor desafío de la política estatal consiste, en primer lugar, en estimular la capacidad de acumulación de las microempresas y su inclusión en la economía formal, lo que vale también para numerosas pymes. Asimismo, hay que alentar los encadenamientos productivos de éstas con el segmento más dinámico e innovador de la economía, mediante la multiplicación de sinergias y las externalidades positivas de este conjunto heterogéneo de empresas.

En las políticas de aglomeración se combinan, por una parte, instrumentos orientados a desarrollar y fortalecer los factores de competitividad local y regional y, por otra, mecanismos que promueven la articulación entre los actores del conglomerado. Dentro del primer grupo de instrumentos se destacan los que apuntan al desarrollo de infraestructura, recursos humanos, centros tecnológicos, empresas líderes y redes de

¹⁷ CEPAL, op. Cit., p.241.

subcontratación. Dentro del segundo, sobresalen aquellos que fomentan y fortalecen la confianza entre empresarios, proyectos asociativos, las asociaciones y los proveedores de servicios, e incitan a la innovación y la transferencia de tecnología. Por eso el hincapié en que estas políticas vayan acompañadas de un esfuerzo hacia una articulación de éstas en los ámbitos micro, meso y macro.

BIBLIOGRAFÍA

- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL); “Aglomeraciones en torno a los recursos naturales en América Latina y el Caribe: Políticas de articulación y articulación de políticas”, libros de la CEPAL N°88, noviembre de 2005.
- Esser, K. et al: Competitividad Sistémica: nuevo desafío para las empresas y la política, Revista de la CEPAL N° 59, Agosto de 1996.
- Fuentes N. y S. Martínez Pellegrini (2002), “Identificación de clusters y fomento a la cooperación empresarial”, Revista Momento Económico, México. En web: eljournal.unam.mx/momento_economico/N125.
- Giordano Delgado, N. (1999); *As relaciones entre a macroeconomía e a política agrícola: Provocaciones para un debate interrumpido*”, en *Estudos Sociedade e Agricultura*.
- Gomez Oliver, L. (1994), La política agrícola en el nuevo estilo de desarrollo latinoamericano”, Oficina Regional de la FAO para América Latina y El caribe, Chile.
- Hirschman, A. (1970), “La estrategia del Desarrollo Económico”, Fondo de Cultura Económica, Méjico.
- ----- (1988), “Linkages”, en “The New Palgrave: A Dictionary of Economics”, The MACMILLAN Press, London.
- Lattuada M. (2006), Acción colectiva y corporaciones agrarias en la Argentina: transformaciones institucionales a fines del sigglo XX, Ed. Universidad Nacional del Quilmes, Buenos Aires.

- Obschatko, E. De. (2003). El aporte del sector agroalimentario al crecimiento económico argentino 1965-2000. Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA). Argentina.
- Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la alimentación (1995), Grupo de América Latina y el Caribe, Macroeconomía y políticas agrícolas: una guía metodológica, en Materiales de capacitación para la planificación agrícola, Roma.
- Perroux, F. (1964), “La economía del Siglo XX”, Ediciones Ariel, Barcelona.
- Porter, M. (1990), “The Competitive Advantage of Nations”, New York: Free Press.
- -----(1998), “Clusters and The New Economics Competition”, Harvard Business Review, Nov-Dic. 1998.
- Ramos, J. (1998), “Teoría: ¿por qué se forman los complejos productivos”, Revista de la CEPAL N° 66, diciembre.
- ----- (2002), “La competitividad del sector agroindustrial argentino desde un enfoque sistémico”, CD de la 5° Jornada de Difusión de Investigaciones del Dpto. de Economía, UNS.
- ----- (2007), “La conformación de clusters en la economía argentina”, CD del 3° Congreso Nacional de Estudiantes de Posgrado en Economía, UNS, ISBN 978-987-1171-72-9.
- Tedesco, L. (2008), “El sistema agroalimentario en el SOB: comparación de resultados de modelos cuantitativos para detectar clusters”, CD del IV Congreso Internacional de la Red SIAL, ISBN 978-987-521-328-9.
- ----- (2009), “La contribución de la agroindustria a la estrategia de desarrollo económico. Un análisis de sus eslabonamientos y multiplicadores”, Revista Estudios Económicos del Dpto. de Economía, UNS (en prensa).

