



Fundación
Banco Municipal

Diciembre
2012

Documentos de trabajo

*Serie Inversión Extranjera
Directa a nivel subnacional*

#2 Tendencias actuales en la promoción de inversiones a nivel subnacional

FUNDACIÓN BANCO MUNICIPAL

Entre Ríos 729 Piso 7 Of. 3

Tel: (0341) 4407692

investigaciones@fundacionbmr.org.ar



Fundación Banco Municipal

Misión

Contribuir al debate sobre las estrategias más adecuadas para alcanzar un desarrollo económico sustentable a largo plazo que favorezca la calidad de vida y asegure la igualdad de oportunidades a todos los ciudadanos.

Objetivos

- Fomentar el análisis de los problemas nacionales relativos al área económico-social desde una perspectiva federal, con visión de largo plazo y en el marco dinámico que impone el fenómeno de la nueva economía de la información y la globalización.
- Contribuir a la difusión de información económica y social mediante la recopilación de datos de las diferentes reparticiones del sector público provincial y municipal.
- Construir un foro de discusión en el que especialistas, representantes del sector privado y representantes del sector público, puedan debatir de manera abierta y con visión de largo plazo, soluciones alternativas a los problemas que obstruyen el desarrollo económico, la igualdad de oportunidades y la movilidad social en Argentina.
- Promover la interacción público-privada para la expansión de sectores productivos en los que se detecta capacidad potencial para insertarse competitivamente en el mundo.

Consejo de Administración

Presidente:	Ana Inés Navarro de Gimbatti
Vicepresidente:	Juan Francisco Dogliani
Secretario:	Edgardo Varela
Vocales:	Jaime Abut
	Gabriela Filippini
	Martín Méndez
	Eduardo Ripari
	Marcelo Rossi
	Dora Suárez de Ielpi
	Mario Tourn
Revisor de Cuentas:	Ricardo Giosa

Staff

Investigadores:	Marco Biasone
	Pablo Mac Clay
Administrativo:	Juan Manuel Fortunato

Documentos de trabajo

“Inversión Extranjera Directa a nivel subnacional”

*La **Fundación Banco Municipal** ha encarado una serie de cuatro artículos sobre promoción de Inversión Extranjera Directa (IED) a nivel subnacional. Estos documentos buscan ser un aporte a la problemática de la atracción de inversiones extranjeras en el ámbito local o regional. Son numerosas las dificultades que un gobierno subnacional encuentra a la hora de posicionarse como un destino atractivo para inversores, fundamentalmente porque controla menos variables que un gobierno nacional: las principales variables macroeconómicas, el clima de negocios general del país, los mecanismos de incentivos a nivel nacional o la legislación relativa al tema, exceden por completo a una administración que se encuentre en un nivel inferior de gobierno, haciendo necesaria una mayor agudeza para posicionarse como un destino atractivo para inversores.*

La serie consta de cuatro documentos:

- #1. La Inversión extranjera directa en Argentina. Restricciones y desafíos.*
- #2. Tendencias actuales en las políticas de promoción de inversiones a nivel subnacional.*
- #3. Estrategias de promoción de inversión extranjera directa a nivel subnacional.*
- #4. La inversión extranjera directa en Rosario. Logros alcanzados y oportunidades a futuro.*

El primero de los documentos busca analizar el contexto nacional de Argentina en cuanto a inversión extranjera directa, mostrando cómo Argentina ha sufrido históricamente restricciones en la recepción de flujos de IED, hecho que condiciona cualquier política que se quiera encarar desde un gobierno subnacional en general.

El presente documento, el segundo de la serie, es más bien de carácter descriptivo, analizando cómo han ido cambiando en el tiempo las políticas destinadas a fomentar inversiones (tanto de origen extranjero como local), cuáles son las nuevas tendencias en políticas de este tipo y qué factores de localización puede modificar un gobierno local o regional a fin de hacer más atractivo el destino para los inversores.

Dicho esto, el tercer documento cobra un carácter mayormente normativo, resumiendo dos metodologías que dan una serie de sugerencias en pos de constituir una agencia local de promoción de inversiones a nivel local, buscando posicionar a la ciudad dentro de los destinos evaluados por las empresas que invierten en el extranjero y facilitando la llegada de las mismas.

Finalmente, en el último documento se caracterizará la inversión extranjera directa en la ciudad de Rosario y su área metropolitana en los últimos años, se presentarán algunas experiencias de políticas exitosas en materia de atracción de inversiones (describiendo fundamentalmente aquellas políticas encaradas mediante acuerdos público-privados) y se analizará cuáles son las oportunidades de la ciudad a futuro para atraer este tipo de fondos.

*Como fue mencionado anteriormente, la serie busca ser un aporte de la **Fundación Banco Municipal** para el estudio de la cuestión de IED a nivel local y regional, cuestión que normalmente se discute en un nivel nacional, pero en la que pocas veces se incluye a los gobiernos locales como actores centrales.*

Introducción

Históricamente, se ha considerado que una mayor participación del sector terciario frente al industrial implica un nivel de desarrollo superior en una economía determinada. No obstante, esta caracterización no da realmente una idea del todo acertada del verdadero nivel de desarrollo de un país o una región, puesto que en economías de desarrollo intermedio también se observa una gran participación del sector terciario en el producto bruto. Un indicador más acertado para tener una noción del desarrollo es el peso de los insumos intangibles, representados por los servicios, frente al de los insumos tangibles (fuerza de trabajo, insumos primarios e intermedios, energía, etc.), en un proceso productivo. De esta forma, las economías avanzadas tienen un sector industrial que pierde peso relativo, pero que a su vez presenta relaciones productivas cada vez más complejas, las cuales demandan un mayor aporte de servicios asociados (Ramírez Cendrero, 2002).

En estas economías desarrolladas, el sector industrial continúa siendo el motor de la economía porque demanda y fomenta una renovación de sus bases técnicas y de la organización del trabajo. La dinámica de la economía está dada entonces por la creación de este conjunto de actividades complementarias a la industria, que le permiten a esta última funcionar más eficientemente (Ramírez Cendrero, 2002). Muchas economías desarrolladas de Europa, por caso, han pasado de estructuras económicas fundadas en industria pesada a una tercerización de la economía, con industrias de base tecnológica y una gran red de servicios asociados como ejes principales. La producción de bienes tiene base en lo que se reconoce habitualmente como “industria”, pero la concreción de un objeto material es el final de un proceso con más pasos que involucra insumos intangibles.

A partir de esta visión de la industria y del desarrollo industrial, algo diferente a la tradicional, cambia la forma de pensar la política industrial y los mecanismos de atracción de inversiones, tanto a nivel nacional como subnacional. En este último nivel, que es el que hace al presente documento, el entender la industria en una visión más amplia y flexible, centrada en el conjunto de servicios que giran en derredor del ejido industrial, permite pensar en una política de atracción de inversiones que busque ser lo más focalizada posible, apuntando a sectores estratégicos y vinculada a garantizar infraestructura y condiciones de producción que fomenten este tipo de desarrollo. Esta visión, se contrapone en gran medida a políticas como las exenciones o facilidades impositivas, aplicadas corrientemente a lo largo de la historia, dado que presupone un Estado presente que lidera el proceso de desarrollo y no uno que se retira para dejar el mayor lugar posible a la iniciativa privada.

Este documento tiene como objetivo, en primer lugar, repasar cuáles son los principales factores que llevan a una empresa a realizar su inversión en una determinada zona geográfica o en otra. En segundo término, busca caracterizar el concepto de desarrollo industrial a la luz de los cambios que ha sufrido la industria desde la década del setenta, a partir de los nuevos paradigmas de producción vigentes. Luego, pasa a describir las diferentes concepciones acerca del concepto “política industrial”. Finalmente, establece qué competencias puede tener un gobierno subnacional, especialmente uno local, en esta materia. Se irá descubriendo a través de la lectura del trabajo que uno de los temas en que mayor injerencia puede tener un estado subnacional, especialmente uno municipal, es en la definición del perfil productivo de la región. Facilitar la producción y la administración a determinados sectores que se juzguen como claves puede marcar la diferencia entre un área y otra dentro de un mismo país.

Este es el segundo documento de la esta serie sobre promoción de inversión extranjera que ha encarado la Fundación Banco Municipal, y tiene un carácter fundamentalmente descriptivo,

aspirando a analizar marcos de acción de gobiernos subnacionales vinculados a la promoción de inversiones. El objetivo del presente informe es describir cómo han ido cambiando en el tiempo las políticas destinadas a fomentar inversiones (tanto de origen extranjero como local), cuáles son las nuevas tendencias en políticas de este tipo y qué factores de localización puede modificar un gobierno local o regional a fin de hacer más atractivo el destino para los inversores. Como se irá desprendiendo a lo largo del análisis, el foco ha ido cambiando desde una visión universalista a una más focalizada, y hoy se reclama un abordaje estratégico que permita sacar el máximo rédito de marcos de acción acotados que quedan a los gobiernos subnacionales. Este documento sienta las bases para la tercera entrega de la serie, con un carácter mayormente normativo, que establece pautas o recomendaciones generales para la atracción de inversión extranjera.

Factores de localización de las inversiones a nivel subnacional

Los factores de localización son aquellas variables que las empresas tienen en cuenta a la hora de decidir dónde instalar las plantas productivas, oficinas, centros de distribución, etc. Esta localización responde a la estrategia que sigan las empresas a nivel global. Se elegirá localizarse en aquel lugar que presente una combinación de ingresos y costos lo más conveniente para la estructura particular de la empresa. Si su actividad involucra la venta a clientes cercanos a su localización, la empresa estará dispuesta a asumir mayores costos de localización si esto le permite aumentar en gran medida sus ingresos. El caso más claro en este sentido es el comercio dado que, en líneas generales, los clientes de este sector no están dispuestos a desplazarse demasiado para tener que realizar compras periódicas. Por el contrario, una empresa que vende a clientes distantes y que puede contactarlos por teléfono o internet, probablemente priorice la disminución de sus costos de producción localizándose donde el precio de la tierra o de la mano de obra sea menor.

Como se puede ver, al encarar una política de atracción de inversiones se debe comprender qué variables analizará una empresa a la hora de estudiar si la región le resulta conveniente o no, es decir, tener una clara noción de los factores de localización que la empresa considera. Como regla general se debería tener presente, en primer lugar, en qué sectores o eslabones se desean atraer inversiones y qué tipo de empresa se busca dentro de ese sector. En segundo lugar, se debería pasar a identificar a aquellas empresas cuyos factores de localización coinciden con los objetivos que se plantean en el plan de atracción de inversiones. De lo contrario, resultaría un desperdicio de recursos el intentar atraer a una empresa que busca algo que la región no ofrece y tampoco quiere ofrecer.

A grandes rasgos podemos decir que estos factores se dividen en dos grandes grupos. Por un lado están los de **índole estrictamente económica**, que son las externalidades del entorno y los factores que determinan de forma directa los costos e ingresos de las empresas. Por otro, tenemos los **factores extraeconómicos**, que se relacionan con aspectos de un espacio que no afectan la ecuación estrictamente económica de las empresas pero que pueden llegar a afectar la decisión por influir sobre aspectos intangibles pero que pueden ser muy relevantes (Méndez, 1997).

El primer grupo (**factores económicos**), puede a su vez subdividirse en dos, considerando factores que operan mayoritariamente sobre los costos y aquellos que lo hacen sobre el ingreso. Dentro del primer subgrupo, encontramos los siguientes factores (Méndez, 1997):

- *Costo de transporte y comunicaciones*: las mejoras en los medios de transporte y comunicación han hecho que la cercanía al cliente o a los insumos pierda importancia relativa. No obstante, para algunas actividades, como el comercio minorista, la proximidad continúa siendo determinante.
- *Materias primas e insumos*: las actividades extractivas o productivas del sector primario tienen una dependencia lógica de la localización del insumo, pero del lado de las industrias que procesan estas materias primas, las mejoras en el transporte han habilitado a una mayor independencia en términos de localización. No obstante, esta variable continúa siendo importante en términos de servicios básicos, como pueden ser el acceso a las redes de electricidad o gas.
- *Mano de obra*: hay 3 dimensiones a considerar en esta variable. Las mismas son el volumen absoluto, el costo y el nivel de calificación.
- *Capital productivo (fijo y variable)*: esta variable puede estudiarse desde diversos puntos de vista. En general, la atención se ha concentrado en la acumulación de infraestructura,

servicios y bienes de capital en un espacio determinado como condición para el desarrollo de dicho espacio. No obstante, al poner el foco de forma casi exclusiva sobre este aspecto se está dando por supuesto el funcionamiento óptimo de los mercados financieros (que son el siguiente punto).

- *Financiamiento*: generalmente se supone que los capitales monetarios necesarios para realizar las inversiones en infraestructura, bienes de capital e investigación se conseguirán, siempre que la tasa de retorno de las mismas sea atractiva. No obstante, este supuesto no considera el efecto que pueden tener los factores extraeconómicos sobre las decisiones de inversión de quienes tienen los capitales para prestar. Muchas inversiones en países en desarrollo ofrecen una tasa de rentabilidad superior a la que se puede obtener en países desarrollados. No obstante, se imputa una mayor tasa de descuento para las inversiones en los primeros debido a la mayor incertidumbre que presentan, la cual muchas veces no obedece a factores reales sino a percepciones distorsionadas por la información imperfecta. De esta forma, los capitales no fluyen hacia las economías en desarrollo en la cuantía que se podría esperar. En estos casos, la realidad muestra que los mercados de capitales carecen de la profundidad necesaria.

Continuando con los factores económicos, pero ahora poniendo foco en el subgrupo de factores que operan del lado de los ingresos, puede afirmarse que es más difícil generalizar la relación entre una localización y el ingreso potencial puesto que las empresas pueden tener distintos mercados como objetivo (local o internacional) (Méndez, 1997). No obstante, algunos factores generales a tener en cuenta son:

- *Tamaño de los mercados cercanos*: para ciertas actividades (especialmente el comercio), la proximidad a los clientes es fundamental no solo para reducir los costos de transporte (costos) sino también porque la proximidad al cliente es necesaria para vender (ingresos).
- *Pertenencia a un área comercial*: si existe algún acuerdo arancelario con otros países, la localización en alguno de ellos permitirá a la empresa acceder a dichos mercados sin que su producto esté afectado por el arancel externo.
- *Política comercial del país*: esta puede tomar rumbos contrapuestos. Si se incentiva la exportación, las empresas tendrán incentivos para localizarse en un área que resulte funcional a la exportación. Por el contrario, si se dificulta el comercio exterior, de forma tal de favorecer a las empresas nacionales, la cercanía con los principales mercados de consumo nacionales tomará más relevancia.

En cuanto a las externalidades, Méndez (1997), propone que son “aquellos efectos positivos o negativos, generados por una actividad o empresa sobre otras de su entorno, que provocan un aumento o disminución en su nivel de beneficios y/o utilidad”. El concepto de externalidad es fundamental para explicar por qué en ciertos casos, una determinada actividad productiva se concentra en un área relativamente pequeña. Concretamente, este fenómeno surge por las economías externas de aglomeración, las cuales permiten a la empresa encontrar proveedores o clientes especializados con los cuales trabajar de forma directa, así como mano de obra calificada, con relativa facilidad. Esta concentración es la base para la formación de un medio innovador, tema que se profundizará más adelante.

Así como pueden producirse efectos externos positivos, la aglomeración también puede producir deseconomías externas, las cuales surgen por una saturación del espacio. Esto trae aparejado

aumentos en los costos del suelo o de la mano de obra, así como mayores restricciones ambientales y de uso del espacio, todo lo cual genera fuerzas que expulsan la actividad del área considerada.

El segundo gran grupo determinante de la localización, **los factores extraeconómicos**, tienen que ver con la racionalidad imperfecta de los agentes económicos. Como se verá en el tercer documento de esta serie, las decisiones de inversión de las empresas no se basan solamente en un análisis puramente económico de un gran número de posibles locaciones. Normalmente, el estudio de la localización se reduce en la práctica a un grupo reducido de alternativas, puesto que hay grandes costos asociados a esta tarea, haciendo que estos procesos estén atravesados por la llamada “racionalidad limitada”. Una vez definidas estas zonas potenciales, las empresas otorgan gran importancia a factores subjetivos, tales como la percepción que prima sobre el clima de negocios y cooperación en una región. Si bien estos factores no son mensurables, la bibliografía sobre la materia les otorga cada vez mayor importancia a la hora de explicar por qué una empresa se instala en un lugar y no en otro que, a primera vista, ofrece condiciones económicas similares o incluso mejores (Storper, 2008). Un entorno hostil a la empresa redundará en inconvenientes que potencialmente le signifiquen mayores costos, pérdida de tiempo, iniciativas que no se pueden realizar, etc. Estos factores tienen que ver con la forma en que la empresa se relaciona con los actores de un medio, como pueden ser:

- los sindicatos;
- el gobierno local y la burocracia estatal;
- los centros de investigación o de formación profesional;
- otras empresas con las cuales se pueda colaborar en proyectos en común.

Todos estos agentes pueden generar una relación de colaboración o de confrontación con la empresa. Esto se complementa con el marco legal imperante que atañe a la empresa y con políticas públicas determinadas que puedan implicar trabas o apoyos a la actividad.

Llegado este punto es necesario hacer una salvedad. Pueden existir brechas entre la lógica y los objetivos de la empresa y las aspiraciones de la comunidad. Por ejemplo, leyes rigurosas en temas medioambientales pueden ser vistas por la empresa como un factor negativo que aumenta los costos. No obstante, para la comunidad puede ser preferible gozar de un mejor medioambiente antes que de las ventajas que pueda aportar dicha empresa. En todos los casos, lo que debe primar por parte del entorno local es la aplicación de la ley de manera rigurosa, evitando arbitrariedades o cambios según lo indique la conveniencia del momento. De esta forma, las empresas saben a qué atenerse antes de realizar cualquier inversión y la región atraerá aquellas empresas cuyos objetivos coincidan en mayor medida con los de la comunidad.

Nuevas tendencias en desarrollo industrial

Hasta los años sesenta, el principal paradigma de organización industrial era el fordismo y la producción en serie. Los sistemas de producción eran rígidos, las plantas de tamaño voluminoso y las empresas estaban fuertemente integradas verticalmente¹. A partir de los años setenta, el paradigma productivo se modifica, dando espacio a un tipo de organización empresarial más flexible, de tamaño más reducido, que evitan la integración vertical y aspiran a subcontratar parte de los servicios e insumos a una red de proveedores, en cuyo desarrollo invierten tiempo y dinero.

Adicionalmente, cambia el producto industrial típico. Mientras que los productos asociados a la etapa fordista eran relativos a la industria pesada (siderurgia, maquinaria, automóviles, etc) y estaban altamente estandarizados, los nuevos esquemas de organización de las empresas llegan de la mano de nuevas tecnologías, vinculadas a la informática, la microelectrónica y las telecomunicaciones, ligados a la innovación permanente.

La revolución del conocimiento que se produjo desde entonces ha sumado nuevas características y desafíos al desarrollo industrial. Desde entonces, se han ido elaborando diferentes explicaciones para la nueva realidad y para las políticas que deberían aplicarse a partir de este estudio.

La idea que más consenso ha logrado en este sentido es la de las trayectorias tecnológicas que recorre una empresa, una región y un país para determinar qué posibilidades tiene hacia el futuro (Ramírez Cendrero, 2002). Dada la gran importancia del desarrollo de conocimiento científico y lo paulatino de su desarrollo, autores como Nelson y Winter (1982) plantean que la situación de una empresa o una región en el futuro estará fuertemente condicionada por las decisiones que haya tomado en el pasado. De esta forma, se habla de una “path dependency”, concepto que ilustra la idea de que una vez que se tomó un camino, quedan limitadas las opciones a futuro. Teniendo esto en cuenta, la política industrial puede entenderse como política tecnológica, dado que debe buscar fomentar la innovación y el desarrollo tecnológico de las empresas. En la actualidad, por ejemplo, suele plantearse que estamos en un nuevo paradigma, centrado en las industrias de base biotecnológica y de software. Los avances que se produzcan en estos campos son los que permitirán ir acumulando cada vez más conocimiento y estar a la vanguardia en los campos más fértiles de esta época.

Otra teoría que busca dar respuesta a la nueva realidad industrial y los desafíos que plantea es la denominada teoría de la incitación. Esta hace hincapié en que se debe incitar desde el Estado a las empresas a cooperar entre sí, y con los institutos de desarrollo científico, de forma tal de alcanzar nuevas tecnologías que el mercado no conseguiría de forma espontánea. La política debe acercar los capitales a los centros de investigación para que estos puedan, en primer lugar, investigar y luego lograr que los avances tengan una aplicación real en la producción (Ramírez Cendrero, 2002).

Un tercer cuerpo de investigación tiene que ver con la protección y apoyo a determinadas empresas consideradas con un rol estratégico, que compiten en mercados internacionales oligopólicos en los que hay una continua batalla innovadora. Estas empresas tienen importantes derrames sobre el resto de la economía y es por ello que se trata de apoyarlas (Ramírez Cendrero, 2002).

Otro fenómeno de la organización industrial que ha cobrado fuerza en las últimas décadas, y que tiene un carácter puramente subnacional, es la concentración de actividades relacionadas en una

¹ Se habla de que una empresa está verticalmente integrada, o integrada hacia atrás, cuando realiza por sí misma la producción de ciertos insumos o servicios complementarios a la producción.

zona geográfica determinada. La aglomeración de empresas en *clusters* se ha dado especialmente en sectores industriales de base tecnológica avanzada.

¿Qué motivos llevan a las empresas a ubicarse en estos *clusters*? Si bien existen algunas posturas escépticas, que plantean que los beneficios de la aglomeración responden más a un factor de “percepción” o “moda” empresarial que a cuestiones objetivas, hay un acuerdo general en que existen causales de peso que llevan a las empresas de cierto sector o tipo a agruparse en una misma área geográfica. El motivo más relevante para que las empresas busquen cierta localización es la presencia de economías externas de aglomeración, presentadas en la primera sección del documento. Este caso se da cuando las empresas obtienen beneficios no de su propia práctica, sino del entorno en el que se encuentran. Por ejemplo, contratar proveedores colectivamente y conseguir mejores precios, o invertir conjuntamente en un desarrollo logístico son algunas de las ventajas que presenta la aglomeración en una zona geográfica determinada. Si bien la formación de aglomeraciones tiene un componente cultural e histórico muy demarcado, los estados subnacionales pueden fomentar estos procesos, y obtener ventajas en ganar inversiones pioneras de cierto tipo, que vuelvan atractiva la zona geográfica y atraigan posteriormente otras nuevas. En este sentido, las ventajas que el gobierno subnacional pueda generar para un sector o eslabón determinado, en términos de *mesonivel*², implican un atractivo para que nuevas empresas visualicen la región como un polo atractivo.

Otros motivos que llevan a las empresas a localizarse en aglomeraciones, tienen que ver con que estas perciben nichos de innovación, en vista a la existencia de recursos humanos capacitados, infraestructura acorde, *know-how* científico y empresarial, centros de investigación activos, universidades, intercambio empresarial, etc. Estos factores se logran más acabadamente cuando una región se especializa en un determinado sector, y sus actores funcionan con un mínimo de coordinación. En este sentido, el ejemplo clásico de libro de texto es el Silicon Valley, distrito tecnológico de Estados Unidos donde las mejores empresas de tecnología se localizan en búsqueda de un ambiente innovador y recursos humanos capacitados. No obstante, también podemos pensar en ejemplos más cercanos, como pueden ser el *cluster* metalmecánico y de autopartes en Rafaela, el INDEAR, que nuclea empresas de biotecnología y que está convirtiendo a Rosario en un referente a nivel nacional de la actividad, o el *cluster* de maquinaria agrícola que se encuentra en el Departamento Belgrano, al oeste de la Provincia de Santa Fe.

Existen entonces, en la conformación de *clusters*, motivos que parten principalmente desde la espontaneidad del mercado y otros que dependen más de la actividad pública (Ramírez Cendrero, 2002). Lo que se observa en estos casos es una imagen bastante definida de lo que hace ese cluster y para qué está. Es por ello que en este aspecto, que se corresponde con el *nivel meta*, es donde más herramientas un gobierno subnacional tiene para poder atraer inversiones. El gobierno subnacional no puede operar sobre factores macroeconómicos o el clima de negocios del país, pero sí puede operar sobre su propio territorio, pensando estratégicamente qué tipo de empresas o sectores fomentar, y garantizando las condiciones territoriales que dinamicen el proceso de conformación de

² El enfoque de la competitividad sistémica define cuatro niveles de competitividad. Nivel micro (competitividad de las empresas), nivel macro (políticas generales), nivel meta (grado de acuerdos y expectativas conjuntas) y nivel meso (servicios de apoyo e infraestructura). Un gobierno local puede hacer una diferencia operando sobre el nivel meso, generando instituciones vinculadas de investigación, fortaleciendo la capacitación de la mano de obra, los servicios para la industria, coordinando de la cadena, favoreciendo un buen clima de negocios, fomentando las prácticas innovadoras, etc.

aglomeraciones empresariales de las características deseadas. En muchos casos, el clima institucional que el gobierno fomenta en su territorio es ya un factor de atracción muy importante.

Promoción industrial: de las políticas universales a las políticas estratégicas

Es necesario, en este punto, clarificar qué es lo que se entiende por política industrial. A lo largo de la historia se han desarrollado numerosas interpretaciones de este término, que van desde las más neutras, que buscan solo corregir fallas de mercado, a las promueven un accionar estatal más activo, pretendiendo producir modificaciones significativas en la estructura productiva de una región. Lo que aparece en todos los casos es la necesidad de seleccionar sectores clave de la economía en los que se pretende intervenir.

Claro está, es posible aplicar políticas que favorezcan a todas las empresas, pero debe tenerse presente que este tipo de políticas no modificarán per sé la estructura económica, medida en términos del peso relativo de cada sector sobre el valor agregado total. Políticas de este tipo pueden ser: subsidios para cualquier empresa que contrate personal desocupado, energía subsidiada, aranceles a las importaciones no diferenciados por sector, desgravaciones impositivas para inversión en capital, etc.

Estas políticas de tipo universal, que impactan a todo el conjunto industrial sin diferenciar sectores estratégicos, no son consideradas como política industrial por parte de la literatura, dado su objetivo de neutralidad entre sectores. Por otro lado, una política de este tipo tiene un mayor grado de incertidumbre sobre los resultados finales. No obstante, todas estas medidas pueden, en la práctica, terminar beneficiando más a un sector que a otro según la capacidad diferencial de estos para aprovecharlas. En los ejemplos de políticas mencionados antes, se puede suponer que si la energía está subsidiada, las actividades que más aprovecharán el subsidio serán las más intensivas en materia energética; un arancel común externo elevado para todas las importaciones beneficiará más a aquellos sectores que pueden competir con empresas de otros países pero no va a modificar la ecuación de los sectores netamente exportadores; las exenciones impositivas para inversión en capital beneficiarán más a los sectores intensivos en capital.

En definitiva, y tal como se desprende del análisis previo, este tipo de políticas no terminan siendo universales, en tanto algún sector tiende a beneficiarse más que otros. Lo que es difícil determinar de antemano es en qué grado se dará esta diferencia. Si bien un subsidio energético beneficiará más a los sectores intensivos en energía, no es tan fácilmente calculable en qué ramas dentro de las intensivas en energía se aprovechará más este subsidio (aún más, algunas de estas ramas pueden no necesitar este beneficio por tener una competitividad aceptable). De esta forma, se aumenta el costo fiscal de la política innecesariamente, planteando medidas que exhiben gran incertidumbre en cuanto a qué sectores benefician, y qué magnitud de beneficio otorgan realmente.

Puede definirse, como resumen, la siguiente idea: si la política llegara a ser realmente universal y neutral, no habría un resultado final en el que un sector se encuentra mejor que otro, sino que probablemente el resultado sería el mismo que se hubiese dado de forma espontánea. En este caso, no podemos decir que se haya implementado una medida de gobierno propiamente dicha, ya que la posición relativa de los sectores es la misma que había antes de la intervención. Por el contrario, si realmente existe un sector más beneficiado que otro, entonces la política no termina siendo de carácter universal, por más que la intención declamada haya sido esa. En el primero de los casos, lo mejor sería adoptar una posición realmente neutral que no retirara recursos del sector privado en un primer lugar, dejando actuar a los mecanismos de mercado, ya que desde un punto de vista económico, es ineficiente tomar fondos del sector privado para volver a introducirlos con mecanismos que, al fin y al cabo, no terminan generando ningún efecto diferente al que hubiese

existido sin la intervención estatal. Si el caso que se da es el segundo, habría que replantear la política, esperando que si estas medidas han sido decididas, consensuadas y comunicadas al sector empresario, tengan mayor alcance e impliquen un menor costo fiscal por estar focalizadas realmente en aquellos puntos sobre los que se quiere actuar. Esto último, en definitiva, implica elegir sectores potenciales beneficiarios y trabajar estratégicamente con ellos.

Para evitar estas fallas en la política industrial, es necesario entonces que previo a la aplicación de cualquier medida, se tenga en claro qué aspecto de la realidad se desea modificar, y, en consecuencia, sobre qué sectores se buscar operar. Así, la transferencia de recursos que se haga, será la buscada para conseguir una serie de objetivos estratégicos pre-establecidos (Ramírez Cendrero, 2002).

Dicho esto, podemos analizar concretamente las políticas industriales activas. Las políticas industriales en gobiernos subnacionales han tenido, luego del cambio de paradigma industrial reseñado en la segunda sección, un cambio de visión, apuntando a focalizar la intervención en sectores considerados estratégicos para el desarrollo económico en su conjunto, no solamente de un sector. Estos sectores pueden ser elegidos por diferentes causas: porque exhiben estrangulamientos que afectan la cadena productiva, porque presentan efectos multiplicadores en la economía o bien porque son fuente potencial de innovación y desarrollo. Lo cierto es que en la actualidad, sea cual fuere tanto el alcance como los sectores elegidos para intervenir, se requiere que los gobiernos subnacionales piensen la política industrial de manera estratégica.

Este tipo de políticas estratégicas focalizadas tiene tres niveles de profundidad (Ramírez Cendrero, 2002). Un primer nivel busca aumentar la productividad de un sector. En términos económicos, se considera como productividad de un sector a la cantidad de producto final que es capaz de generar con un nivel de insumos dados. La mejora en la productividad tiene que ver con la eficiencia en el uso y la combinación de los factores al interior de la empresa.

Krugman (1992) considera que estas políticas son un conjunto de medidas orientadas a *superar fallos e imperfecciones del mercado*, especialmente focalizadas en la identificación y aprovechamiento de las economías externas. Dado que estas fallas no están presentes en todos los sectores, la selectividad pasa por identificar las ramas de actividad que presenten beneficios potenciales. Esta visión no deja de tener una cierta neutralidad dado que no buscan modificar en gran medida las tendencias que genera el mercado, sino corregir las ineficiencias que este pueda tener, de forma tal de aumentar la competitividad del sector. De todas formas, se destaca el hecho de intervenir focalizadamente en un sector en el que alguna falla de mercado no permite maximizar la productividad del mismo.

En el segundo nivel estratégico, se trata de *aumentar la competitividad del sector*, lo cual puede incluir aspectos que van más allá de la productividad de los factores. Se considera competitividad de un sector a las condiciones que tiene para que sus productos o servicios puedan competir frente a otras empresas, nacionales e internacionales. Como se dijo, los factores de competitividad exceden a la productividad de factores, e incluyen muchos factores que están en el mesonivel, y que no dependen de lo que sucede en la empresa en sí, sino más bien del entorno productivo y el clima de negocios de la región (por ejemplo, la empresa A puede tener una mayor productividad que la B, porque al interior de la empresa sus procesos son más eficientes, no obstante la B podría ser más competitiva si la A no cuenta con caminos propicios para colocar su producción en el mercado a tiempo).

Por último, en el tercer nivel estratégico se puede fomentar el desarrollo industrial propiamente dicho, lo cual implica diversificar el aparato productivo incluyendo ramas complementarias de mayor complejidad tecnológica (vertiente horizontal) o más pasos en la cadena productiva (vertiente vertical), o también modificar la base técnica y organizativa de lo que ya se hace (Ramírez Cendrero, 2002). En este caso se opera estratégicamente sobre todo el ejido industrial, analizándolo como un sistema complejo y determinando qué inversiones se necesitan para reorientarlo a lo que es deseado desde una visión política estratégica.

La atracción de inversiones de nuevas empresas se encuadra más en la lógica del tercer nivel, el del desarrollo industrial propiamente dicho. Si bien puede incluirse dentro de los dos primeros niveles, estos tienen más que ver con la mejora del entramado industrial ya existente. Concretamente, requiere que las empresas que ya están en la región mejoren su estructura interna o la relación con el entorno. Si una empresa nueva se instala en una rama presente en la región y aplica procesos similares a los de las empresas ya existentes, el marco general no cambiará en gran medida. Por el contrario, una inversión en una nueva rama de actividad o bien en una rama de actividad ya existente pero en una fase del proceso de producción que se entienda como estratégica, sea de una empresa ya presente en la región o de una que llega por primera vez, dicha inversión vendrá a complementar una cadena productiva (vertiente vertical). Aún más, una de las principales ventajas que se suelen mencionar de la IED es la transferencia tecnológica que se genera si la nueva empresa se interrelaciona con otras ya instaladas (vertiente horizontal), ayudando a mejorar los procesos o la calidad del insumo para las empresas aguas arriba y abajo, respectivamente, en la cadena productiva (Ramírez Cendrero, 2002).

Cursos de acción para un gobierno subnacional

Antes de entrar en el campo de acción posible para un gobierno subnacional, y más concretamente, uno local, resultará útil repasar lo hasta aquí dicho. En primer lugar, se analizaron los factores de localización a los que obedecen las decisiones de localización de las empresas. En segundo lugar, se presentaron las visiones alternativas que han ido surgiendo para explicar los procesos de desarrollo industrial, según el paradigma industrial vigente desde la década del setenta. Por último, se hizo un repaso de las diferentes acepciones del concepto de política industrial, desde las más generales hasta las más focalizadas.

Dado el marco descrito hasta el momento en este documento, y tomando las conclusiones extraídas del primer documento de la serie, que detallaba las limitaciones macroeconómicas a las que los gobiernos subnacionales se enfrentan en Argentina para atraer inversión extranjera, es necesario que estos actúen en campos estratégicamente seleccionados, de manera que sus esfuerzos de promoción de inversiones sean lo más fructíferos posibles. A fin de conseguir un enfoque para estas acciones, resulta útil repasar un documento elaborado por Kosacoff y Ramos (1999). En este trabajo, los autores rescatan los justificativos más importantes que se han dado en los últimos 20 años para la política industrial. En primer término, citan un trabajo de Stiglitz que da las razones por las cuales el estado puede actuar sobre el mercado financiero. Sobre este tema no se profundizará dado que, debido al carácter de esta actividad, los niveles de gobierno subnacionales no pueden llevar adelante políticas significativas en este campo.

También presentan las conclusiones de dos trabajos de Bianchi (1993, 1994), quien hace un análisis sobre la necesidad de “construir un mercado” en aquellas economías en las que prima la inestabilidad macroeconómica y jurídica. Estas dos variables son materia casi exclusiva del nivel nacional de gobierno.

Por último, señalan el planteo de la Nueva Economía Institucional en lo referido al rol que le cabe a la política industrial en materia de disminución de costos de transacción y fallas de coordinación. Por costos de transacción entendemos a aquellos costos relacionados con realizar un intercambio en el mercado, que están asociados al hecho de intercambiar propiamente dicho y no al bien o servicio en sí. Por ejemplo, una empresa podría fabricar un insumo internamente o comprarlo en el mercado. Si elige comprarlo en el mercado, tendrá costos de búsqueda, costos de elaboración de contratos, costos de negociación, costos por posibles incumplimientos, etc. Si estos costos de transacción son muy elevados, la empresa optará entonces por fabricar el insumo internamente en vez de comprarlo.

La Nueva Economía Institucional, cuyos máximos exponentes son Ronald Coase y Oliver Williamson, ha dado una gran importancia a esta clase de costos, presentes en la realidad pero considerados inexistentes por la corriente neoclásica. Cuando uno abandona el supuesto neoclásico de que los mercados no tienen fricciones, se encuentra con que muchas oportunidades de inversión y negocios no se concretan por la importancia que tienen los costos de transacción y coordinación, los cuales son mayores en economías donde prima la incertidumbre y el oportunismo de los agentes. Si bien estas dos variables se relacionan en gran medida con la estabilidad macroeconómica y la seguridad jurídica mencionadas en el párrafo anterior, los gobiernos subnacionales pueden, de todas formas, encarar acciones que reduzcan esta clase de costos.

Para empezar, cualquier nivel de gobierno puede fomentar un consenso sobre cuáles son los objetivos de un área determinada. Dependiendo del nivel de gobierno, podremos hablar de un objetivo nacional, uno provincial o uno regional. En este sentido, un gobierno local puede estudiar las

potencialidades específicas de su región y establecer una meta basada en estas, junto a los actores relevantes. Una vez hecho esto, se tendrá un eje en torno al cual todos los agentes pueden sentarse a discutir y coordinar acciones. Adicionalmente, si este eje es consensuado, se crea una especie de marco institucional propio en el que todos conocen las reglas implícitas. Esto es lo que desde la competitividad sistémica se denominaría el trabajo en un metanivel, es decir en generar objetivos, acuerdos y niveles mínimos de consenso entre todos los agentes territoriales.

Entendida de esta forma, la política industrial puede generar mecanismos de coordinación que el mercado no garantiza. Cada nivel de gobierno tiene un rol que puede abordar en relación a la coordinación de los agentes, a la escala que le corresponda.

Se ha dicho anteriormente que el desarrollo industrial se concentra cada vez más en actividades complementarias a la actividad manufacturera propiamente dicha, las cuales le agregan valor a esta última. Adicionalmente, Storper (2008) plantea que las regiones que logran niveles de crecimiento del ingreso elevados son aquellas que tienen actividades específicas y diferenciadas que les permiten obtener rentas extraordinarias de forma permanente. Estas dos ideas están íntimamente relacionadas dado que la primera determina a la segunda.

Se planteó también que la concreción de esta diferenciación está, en la mayoría de los casos, íntimamente ligada a la incorporación de procesos más complejos, basados en la investigación o en tecnologías más avanzadas. Esto, sin embargo, no es fácil de alcanzar puesto que el conocimiento incorporado en la tecnología avanzada o el resultante de nuevas investigaciones tiene un costo elevado. Una empresa por sí sola puede no tener la capacidad financiera para solventarlos o no contar con mercados disponibles para los cuales vender su producción, haciendo que no se justifique la inversión. Por el contrario, un sector trabajando en conjunto, con un objetivo y condiciones claras puede coordinar sus acciones en los distintos eslabones del proceso y lograr el marco en el cual la inversión se torne posible. En este sentido las entidades de apoyo y las instituciones de investigación juegan un rol fundamental. Si una empresa puede conseguir nuevo conocimiento de los centros de investigación locales, luego verá desde una mejor perspectiva la posibilidad de incorporarlos a su proceso productivo puesto que parte del costo de investigación ya está cubierto. Si una empresa puede aliarse con otra que se encuentra aguas abajo para tener la certeza de que su nueva producción tendrá un mercado, entonces la incertidumbre del resultado de la inversión disminuirá. Del otro lado, la empresa que comprará esa producción, tendrá mayor certeza y, en ocasiones, control sobre el abastecimiento si su proveedor es una empresa con la cual tiene una relación más fluida.

En estos casos, el gobierno local no procura hacer por sí mismo las actividades sino que propicia que otros agentes existentes, que ya las desarrollan, se integren para potenciarse. Lo que rescata esta visión de la política industrial es la posición única que tiene el Estado para, en primer lugar, definir el perfil productivo local buscando, y, en segundo lugar, encarar el proceso de comunicación y coordinación con los demás agentes. La promoción de ámbitos de negociación entre distintos agentes busca, entonces, coordinar acciones tendientes a realizar inversiones en activos específicos con una parte considerable de costos no recuperables fácilmente, las cuales no se llevarían a cabo sin esta coordinación.

En pos de garantizar la eficiencia en la intervención, debe señalarse que el proceso de obtener información, procesarla y desarrollar cursos de acción específicos, el Estado debe incurrir en ciertos costos, derivados del armado de equipos técnicos, movilización de recursos, disponibilidad de

espacios físicos, etc. Todo esto implica costos de transacción para la economía y deben contrastarse con los beneficios potenciales para determinar qué políticas valen realmente la pena desarrollarse y cuáles no.

Bibliografía

- Bianchi, Patrizio (1993). *An industrial strategy for small and medium-sized enterprises in an open economy: An European perspective*. Universidad de Boloña. Citado en Kosacoff, Bernardo y Ramos, Adrián (1999).
- Bianchi, Patrizio (1994). *Industrial strategy in an open economy*, en P. Bianchi, K. Cowling y R. Sugden (eds.), *Europe's economic challenge: Analyses of industrial strategy and agenda for the 1990s*, Londres, Routledge. Citado en Kosacoff, Bernardo y Ramos, Adrián (1999).
- Kosacoff, Bernardo y Ramos, Adrián (1999). *El debate sobre política industrial*. Revista de la Cepal N.º 68, Agosto 1999.
- Krugman, Paul (1992). *"Motivos y dificultades en la política industrial"*. Citado en Ramírez Cendrero, Juan Manuel (2002).
- Méndez, Ricardo (1997). *Geografía económica. La Lógica espacial del Capitalismo global*. Ariel Geografía.
- Nelson, Richard y Winter, Sidney G. (1982). *An evolutionary theory of economic change*. Cambridge, MA: The Belknap Press of Harvard University Press.
- Ramírez Cendrero, Juan Manuel (2002). *Los nuevos desarrollos de la economía industrial. Repercusiones en la política industrial y valoraciones críticas*. Ponencia presentada en las VIII Jornadas de economía crítica, Valladolid, del 28 de febrero al 2 de marzo de 2002.
- Stiglitz, Joseph (1993). *The role of the State in financial markets*, citado en Kosacoff, Bernardo y Ramos, Adrián (1999).
- Storper, Michael (2008). *Why does a city grow? Specialization, human capital, or institutions?* Institut d'Etudes Politiques de Paris and London School of Economics.
- United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD) (2012). *World Investment Report: Towards a new generation of investment policies*. United Nations. Disponible en: http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/wir2012_embargoed_en.pdf