

## ¿Quién debe innovar? Producción de maquinaria agrícola y políticas públicas de impulso al desarrollo en la posconvertibilidad.

**Arturo Federico Magri<sup>1</sup>**

*Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional del Litoral*

Ciencias Sociales: Economía

### INTRODUCCIÓN

Con posterioridad al año 2001 Argentina propuso un giro heterodoxo en su política económica hacia un intento de “reindustrialización” complementado con específicas políticas sectoriales y regionales. Entre las sectoriales destacó la destinada a la metalmecánica, que se convirtió en un sector industrial estratégico y representativo del giro heterodoxo propuesto, y entre las políticas regionales destacó el fomento a las PyMES y las aglomeraciones industriales (o los complejos productivos territoriales, o grupos asociativos, o sistemas productivos locales, usualmente tratados de forma indistinta) que mostraron una explosión de apoyo por medio de programas nacionales (Naclerio & Trucco, 2015). Esas políticas regionales y sectoriales vieron su encuentro en una región argentina que concentra gran parte de la producción de Maquinaria Agrícola (MA), localizada en la zona central de Argentina, en el sur oeste de la provincia de Santa Fe, este de Córdoba y norte de Buenos Aires.

Ahora bien, en los últimos años emergieron una gran cantidad de trabajos que han intentado analizar el *performance* de la región de la producción de maquinaria agrícola argentina (ej. Albornoz, Anlló, & Bisang, 2010; CIECTI, 2013; Langard, 2014; Moltoni & Gorenstein, 2010; Narodowski, 2007; Sabel, Hybel, Lengyel, & Lattanzi, 2006). Muchos de esos trabajos han estado marcados por abordajes teóricos vinculados a las ventajas de los *entornos institucionales* de soporte a las pymes (organizaciones de I+D, fundaciones empresariales, etc.) que permitirían la conformación de proyectos de adquisición de conocimientos y generación de innovación y mejoras; argumentos que están en la base de toda la teoría de los sistemas regionales de innovación. Otros han resaltado las ventajas de la conformación de *alianzas estratégicas y colaborativas* entre empresas a nivel local, como aspecto clave en la generación de innovaciones colectivas e individuales que permiten la obtención de competitividad. El argumento central ha sido que la cercanía y el enraizamiento local empresarial sumado a una adecuada infraestructura institucional son un potencial de competitividad y crecimiento, pero sobre todo, de desarrollo, desde que se sostiene que la proximidad favorece la confianza y la reflexividad, reduce los costos de transacción y comunicación y facilita el derrame de conocimientos y tecnología, y permite y facilita la generación de una oferta de servicios especializados e instituciones a la comunidad de profesionales y de negocios. Casi todos estos han sido argumentos fuertes en muchas vertientes de la geografía económica y la economía regional, tanto en las versiones neoclásicas, la de la nueva geografía económica, las provenientes del *management*, las institucionalistas, las regionalistas evolucionistas e incluso algunas vertientes latinoamericanas más heterodoxas (Vigil, 2013, 2015).

---

<sup>1</sup> [arturo.magri@gmail.com](mailto:arturo.magri@gmail.com)

*Regiones, instituciones y prácticas de poder. El caso de la metalmecánica / maquinaria agrícola del Sur Oeste de la Provincia de Santa Fe (Argentina).* Proyecto PICT 2012-2449 aprobado por Resolución N° 141/13 del Directorio de la ANPCyT. Director: José Ignacio Vigil. Director del autor del presente trabajo: José Ignacio Vigil.

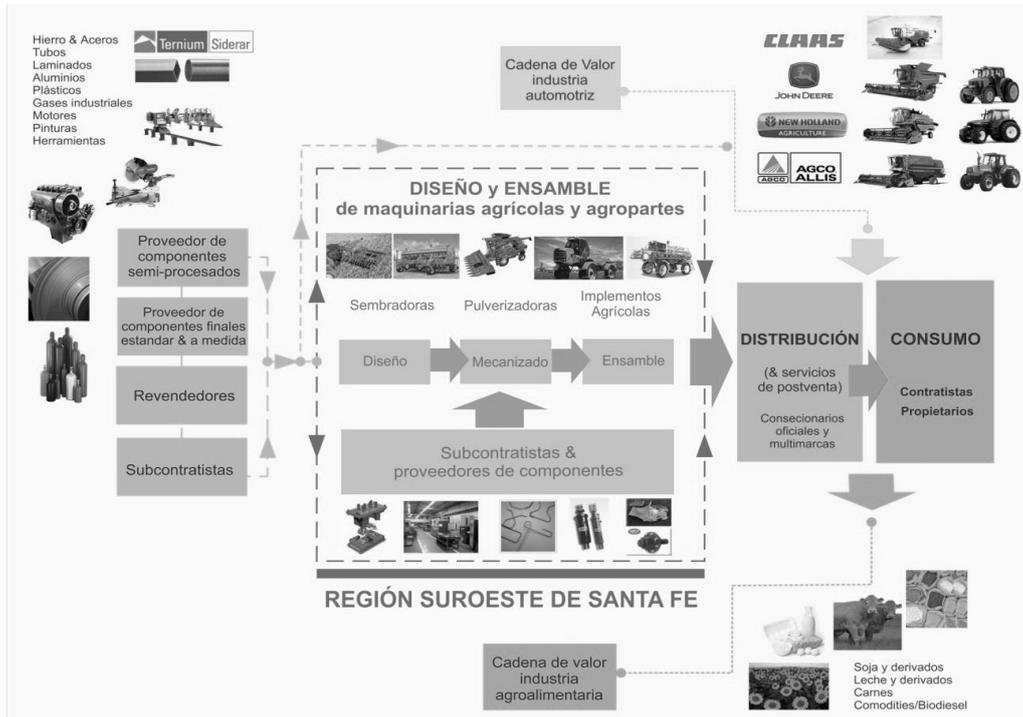


Ilustración 1: La región de producción de maquinaria agrícola del Sur Oeste de Santa Fe

## OBJETIVOS

Sin embargo, sostendremos que si bien esos son argumentos interesantes y necesarios, no alcanzan para explicar el comportamiento y performance de la región de la producción de maquinaria agrícola argentina en los últimos 10-15 años. En debate con las posturas anteriores, creemos que –aunque hubo avances- la región de la producción de maquinaria agrícola tuvo una **dinámica de comportamiento innovativo débil, poco apoyo institucional local virtuoso (no cooptado) y escaso potencial de desarrollo regional**. En ese marco, sostendremos que las bases conceptuales del regionalismo tradicional que han intentado explicar su performance exitoso deben revisarse a la luz de nuevas posturas regionalistas.

## METODOLOGÍA

Para mostrar esas debilidades proponemos un abordaje empírico que nos permita obtener un panorama de las estrategias de innovación, individuales y conjuntas, de los actores económicos e institucionales, intentando responder a preguntas como: ¿sobre qué tipo de mejoras (individuales y colectivas) han actuado los programas/políticas públicas en el sector de la maquinaria agrícola? ¿Qué tipos de cambios morfológicos ha generado la incorporación de tecnología a nivel de empresa y a nivel de entramado productivo? ¿Qué nuevas vinculaciones empresariales e institucionales emergen en el proceso de cara a generar innovaciones y competitividad? Y más genéricamente: ¿han sido las innovaciones empresariales suficientes para dinamizar la región y el sector de la producción de maquinaria agrícola en la argentina de la post-convertibilidad?

Para ello, se muestran los resultados de un relevamiento y análisis sobre la región de la maquinaria agrícola de **a)** los programas (políticas) de fomento a la innovación y

competitividad directamente vinculadas a la región en el período 2001-2015; **b)** de los *impactos* de dichos programas de innovación y competitividad en lo que refiere a tipo de innovaciones generadas (a nivel empresarial individual y colectivo: ej.: el tipo de actores empresariales beneficiados, tamaños, tipo de incorporación de tecnología producida, el monto de las inversiones, la forma de financiamiento, objetivos de la innovación, impacto de la tecnología en la planta laboral y en la escala de producción, etc), y modificaciones en la morfología ocurridas en el entramado productivo (Ej. alianzas inter-empresariales e institucionales/organizacionales, rol de actores como INTA, INTI, CAFMA, ADIMRA, existencia de cambio de proveedores o subcontratistas o cliente importantes, conformación de nuevas redes de producción, localización geográfica de los actores que conforman las nuevas redes, etc.).

## RESULTADOS

Para interpretar mejor la intervención nacional, debe quizá mencionarse que hacia el final de los 90s el comportamiento del sector de la MA mostraba dificultades: para 2001 las ventas totales del sector habían decaído un 44%, con una caída similar de las ventas de producción doméstica. A su vez, todos los subsectores de la MA mostraron un balance comercial negativo, en particular los de cosechadoras y tractores, dos de los subsectores con producción concentrada en empresas trasnacionales. En ese contexto sectorial, el accionar estatal (nacional) fue significativo (ver Tabla 1), a través de instituciones como el Foro Nacional de la Competitividad de la Maquinaria Agrícola, la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica (ANPCyT), el INTA, y a través de acuerdos bilaterales de exportación con el gobierno de Venezuela y programas varios de promoción de exportaciones.

Política Sectorial	Objetivos	Acciones más importantes
<b>Foro Nacional de la Competitividad de la Maquinaria Agrícola</b>	Desarrolla estrategias de acción conjuntas para mejorar el performance económico del sector	<ul style="list-style-type: none"> <li>Fijó un norte para las acciones del sector</li> <li>Dio el puntapié inicial para la articulación de los intereses del sector</li> <li>Incluyó una variada gama de instituciones públicas y privadas de diferentes niveles o geografías institucionales (nacionales, regionales, locales), firmas e incluso sindicatos</li> </ul>
<b>Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica (ANPCyT)</b>	Dar soporte a la modernización tecnológica del sector privado, actuó en un doble rol	<ul style="list-style-type: none"> <li>MA como área prioritaria para financiar investigación y formación de recursos humanos (a través de FONCYT)</li> <li>Para incentivar la producción de MA, asignó financiamiento para PyMES entre los que figuraba los de clúster y distritos industriales (vía FONTAR)</li> </ul>
<b>Acuerdos bilaterales de exportación con el gobierno de Venezuela</b>	Introducir la producción nacional al mercado venezolano	<ul style="list-style-type: none"> <li>Los acuerdos se basaron en asistencia técnica relacionada al paquete tecnológico de la ventana de oportunidades, en el marco de un programa para la Soberanía y Seguridad Alimentaria en Venezuela.</li> <li>Venezuela se comprometió a comprar U\$S 500 millones en MA argentina durante 2005/6 y 2011</li> </ul>
<b>Programas varios de promoción de exportaciones</b>	Preparar un grupo de firmas para externalizar su producción/aumentar la oferta exportable	<ul style="list-style-type: none"> <li>Con-Sur: Consorcio de Exportación</li> <li>Agro Showroom: feria inversa de exportaciones con epicentro en el SOSF en 2006</li> </ul>
<b>INTA</b>	Incentivar las exportaciones de MA	<ul style="list-style-type: none"> <li>Exploración y generación de posibles nichos de exportación para colocar los productos de la MA usando como carta de presentación al paquete tecnológico del agro argentino y el know-how local</li> </ul>

**Tabla 1: El accionar estatal (nacional) en la posconvertibilidad. Listado no exhaustivo de políticas sectoriales.**

Si bien estas iniciativas no deben dejar de destacarse, diremos que las herramientas descritas como formas de intervención pueden ser problemáticas, pues han priorizado un solo lado de la moneda: han trabajado principalmente sobre el lado de la promoción y empoderamiento de los actores y espacios económicos. En efecto, no pocos analistas han indicado que el cúmulo de acciones de empoderamiento y promoción puede conducir a una “inacción” de los actores y espacios económicos que se intentan promover, desde que puede generarse una instancia cuasi-“proteccionista” (y dependiente) con la sobreactuación del Estado (c.f. Chibber, 2008; Wade, 2008). En el caso de programas que buscaron elevar las capacidades innovadoras y dar soporte a la modernización tecnológica del sector, un efecto no buscado pudo haber sido incentivar la *pereza innovadora* en el empresario local, que busca refugiarse en las ventajas y oportunidades que le brindaba la acción estatal encargada de activar la reindustrialización. Si el subsidio no se acompaña con “stick”, entonces, los actores económicos podrían por ejemplo optar por retrasar sus procesos de inversión, eficiencia, e innovación. En el caso de la región bajo análisis este síntoma puede reflejarse en indicadores como el alto porcentaje que el mercado venezolano representaba en las exportaciones de MA, la escasa toma de créditos por las empresas para financiar innovación, y la escasa exigencia para la adopción de las normativas de calidad en las empresas, entre otras. Reconocida la intervención estatal, entonces, debería exigírsele también un grado apropiado de innovación en sus estrategias de intervención.

## BIBLIOGRAFÍA BÁSICA

- Albornoz, I., Anlló, G., & Bisang, R.,** 2010. La cadena de valor de la maquinaria agrícola argentina: estructura y evolución del sector a la salida de la convertibilidad, *Colección Documentos de proyectos*. Buenos Aires: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- CIECTI.,** 2013. La producción en red en argentina y sus fundamentos institucionales (Documento de Trabajo N° 3). Buenos Aires: Centro Interdisciplinario de Estudios en Ciencia, Tecnología e Innovación.
- Langard, F.,** 2014. Consolidación de cadenas globales de valor y desarrollo de clusters locales: el caso de la maquinaria agrícola en Argentina. La Plata: Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación. Universidad Nacional de la Plata.
- Moltoni, L., & Gorenstein, S.,** 2010. Territorios de la industria de maquinaria agrícola argentina: conocimiento, aprendizaje y redes locales de cooperación, *XI Seminario Internacional de la Red Iberoamericana de Investigaciones sobre Globalización y Territorio*. Mendoza, Argentina.
- Naclerio, A., & Trucco, P.,** 2015. 'Construir el Desarrollo con Políticas Públicas: Asociatividad, Tecnología e Innovación Productiva. El caso del Programa Sistemas Productivos Locales', *Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal*, 24(15), 33-65.
- Narodowski, P.,** 2007. 'La escala local, desde la periferia. Análisis de la industria de maquinaria agrícola en Las Parejas (provincia de Santa Fe, Argentina) relacionada con su contexto, dentro de la economía Argentina', *Geograficando*, 3(3), 67-88.
- Sabel, C. F., Hybel, D., Lengyel, M. F., & Lattanzi, R.,** 2006. Estudio para la reorganización productiva en empresas argentinas manufactureras. Sector Maquinaria Agrícola. Buenos Aires: Secretaría de Estado de Ciencia y Tecnología (SECyT) - Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI).
- Vigil, J. I.,** 2013. 'Problemas y desafíos de las teorías y políticas del desarrollo regional en Argentina', *Revista de Extensión +E*, 3(1).
- Vigil, J. I.,** 2015. 'El Estado en Movimiento. Una revisión de la relación entre conceptos regionalistas y la política regional', *Revista de Estudios Regionales*, 103(en prensa).

*Regiones, instituciones y prácticas de poder. El caso de la metalmecánica / maquinaria agrícola del Sur Oeste de la Provincia de Santa Fe (Argentina).* Proyecto PICT 2012-2449 aprobado por Resolución N° 141/13 del Directorio de la ANPCyT. Director: José Ignacio Vigil. Director del autor del presente trabajo: José Ignacio Vigil.