

**ESCUELA DE  
GOBIERNO**

# Estructura productiva del Chaco y su impacto en la distribución del ingreso



**Un análisis de las principales cadenas de valor en la provincia**

**Coordinador**

**Martín Schorr**

**Equipo de Trabajo**

**Gregorio Miranda  
José Morales  
Marianela Pérez  
Maximiliano López**

**Colaboradores**

**Juan Martín Alvarado  
Paola Gevaerd  
Patricia Prieto**

**Agosto - 2020**

# INDICE

<b>INTRODUCCIÓN</b>	<b>1</b>
<b>1 CAPÍTULO 1: PERFIL Y POTENCIALIDADES EN SECTORES PRODUCTIVOS</b>	<b>5</b>
<b>1.1 SECCIÓN 1: DESCRIPCIÓN GENERAL DEL PERFIL PRODUCTIVO DEL CHACO</b>	<b>5</b>
1.1.1 CARACTERÍSTICAS DEL SECTOR PRIVADO PROVINCIAL	10
1.1.2 CARACTERÍSTICAS DE LA ESTRUCTURA EXPORTADORA PROVINCIAL	13
<b>1.2 SECCIÓN 2: CARACTERIZACIÓN DE LAS DIFERENTES CADENAS PRODUCTIVAS PROVINCIALES</b>	<b>19</b>
1.2.1 SECTOR AGRÍCOLA	20
1.2.2 CADENA TEXTIL ALGODONERA	25
1.2.3 CADENA CÁRNICA	31
1.2.4 CADENA FORESTO INDUSTRIAL	38
1.2.5 CADENA DE PRODUCCIÓN DE ARROZ Y PACÚ	49
1.2.6 INDUSTRIA METALMECÁNICA	63
1.2.7 SECTOR DE SOFTWARE Y SERVICIOS INFORMÁTICOS	67
<b>2 CAPÍTULO 2: POLÍTICAS DE PROMOCIÓN ECONÓMICA REGIONAL</b>	<b>76</b>
<b>2.1 ANÁLISIS DE LOS SESGOS EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE PROMOCIÓN</b>	<b>76</b>
2.1.1 SESGOS DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN EL SECTOR INDUSTRIAL TEXTIL	78
2.1.2 SESGOS EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DIRIGIDAS A LA CADENA CÁRNICA Y SU IMPACTO EN EL SECTOR	85
2.1.3 SESGOS EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE LA METALMECÁNICA	90
2.1.4 SESGOS EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE LA FORESTO INDUSTRIA	92
2.1.5 SESGOS EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DEL SECTOR DE SOFTWARE Y SERVICIOS INFORMÁTICOS	98
<b>3 CAPÍTULO 3: DESEMPEÑO DEL EMPLEO, INGRESOS Y POBREZA ENTRE REGÍMENES</b>	<b>100</b>
<b>3.1 EMPLEO</b>	<b>101</b>
3.1.1 EVOLUCIÓN DEL EMPLEO EN GENERAL	101
3.1.2 EMPLEO POR SECTORES Y RUBROS DE ACTIVIDAD	105
3.1.3 CALIDAD DEL EMPLEO	109
3.1.4 EMPLEO PÚBLICO (.)	109
<b>3.2 INGRESOS Y POBREZA</b>	<b>110</b>
<b>COMENTARIOS FINALES SOBRE EL IMPACTO DE LA ESTRUCTURA PRODUCTIVA Y LOS SESGOS DE LA POLÍTICA PÚBLICA SOBRE EL CIRCULO VICIOSO DE LA POBREZA:</b>	<b>113</b>
<b>REFERENCIAS</b>	<b>119</b>
<b>ANEXOS</b>	<b>122</b>

## INTRODUCCIÓN

---

El propósito de este documento de trabajo es reflexionar sobre *la relación* entre la distribución del ingreso y la estructura productiva de la provincia del Chaco en el marco de su trayectoria de *desarrollo*. Para ello, se busca articular en el análisis del perfil productivo provincial, el modo en que la *distribución regresiva del ingreso*, es a la vez, consecuencia y causa de una determinada *estructura productiva*. Esta relación desfavorable da lugar a la conformación de una suerte de "*circulo vicioso de pobreza*" que resulta incompatible con procesos de transformación virtuosos y se establece como una de las principales limitantes en las posibilidades de lograr el crecimiento y el desarrollo económico provincial.

A lo largo de este documento de trabajo se retoma la discusión abordada previamente por Gorenstein (2012), sobre las condiciones estructurales de las provincias periféricas del norte del país, con la finalidad de problematizar y reflexionar, con una lógica similar, sobre los determinantes del círculo vicioso de la pobreza en la provincia del Chaco. En este sentido, se destacan dos cuestiones como fundamentales sobre las que se configura el análisis de este trabajo. Por un lado, se hace hincapié en la vigencia de un patrón de distribución del ingreso sumamente regresivo en la región (empleos en sectores de baja productividad, informalidad y precarización laboral, bajos salarios, niveles altos de pobreza, capacidades de consumo limitadas, etc.) y, por el otro, se problematiza sobre los sesgos en las políticas públicas (nacionales y provinciales) implementadas que, paradójicamente, refuerzan el patrón de desigualdad regional.

Ahora bien, respecto al primer aspecto, Schorr (2012), señala que la distribución del ingreso entre los hogares de los aglomerados capitales del norte es más regresiva que la registrada en los partidos del Gran Buenos Aires, situación que se agrava si se considera la distribución individual del ingreso per cápita. Esta situación de elevada desigualdad se suma y potencia el cuadro regresivo que se manifiesta en el interior de las diferentes actividades en torno de las cuales se estructuran las lógicas de acumulación y reproducción del capital en las provincias. En la posconvertibilidad, este círculo vicioso se expresó en la profundización de un esquema de acumulación basado en la explotación de recursos naturales, sin alterar las problemáticas estructurales de la región en lo productivo, lo laboral y lo distributivo. Esta situación deviene, entre otras cuestiones, del rol que el NOA y el NEA ocupan dentro del sistema productivo nacional, básicamente

como productores de bienes derivados de las ventajas comparativas y sólo marginalmente como mercados de consumo. Ambas cuestiones recrean los perfiles de especialización de estas provincias y el distanciamiento progresivo de las condiciones de vida entre la región central y el norte del país, es decir, las condiciones del subdesarrollo regional (Schorr M. en Gorestein, 2012).

Esta retroalimentación negativa, entre la estructura económica prevaleciente en el norte del país y el patrón laboral y distributivo allí vigente, se gesta a partir de las bajas remuneraciones de los trabajadores, derivados de diversas problemáticas del mercado laboral (escasa generación de empleo, que además suele estar orientada hacia actividades de baja productividad que se constituyen como empleos “refugio” y ofician como una suerte de desempleo encubierto, donde generalmente se verifica un rol muy importante del sector público como fuente de empleo, sumado al diferencial de ingresos entre los ocupados precarios y no precarios) y la elevada renta que se genera en los sectores económicos hegemónicos en los diferentes ámbitos provinciales (principalmente, propietarios de las grandes empresas, un núcleo selecto de pymes ligadas de modo directo o indirecto con las producciones líderes y ciertos estamentos de la burocracia estatal), o en actores con lógicas de acumulación poco ancladas en el territorio, ligadas sobre todo al negocio exportador, que generan rentas extraordinarias, de las cuales, buena parte se va de la provincia, ya sea a otras provincias o al exterior.

Como consecuencia de esta desigual distribución de los ingresos, estas regiones que exhiben bajos salarios, al mismo tiempo que presentan altas cifras de pobreza, confluyen en bajos niveles de demanda y por ende en mercados internos provinciales de escasas dimensiones y fuertemente segmentados. Esto se da en gran medida en economías que tienen como referencia otros mercados; y que, de cierto modo, se ven obligadas a especializarse en función de la demanda externa ya sea internacional o interregional. En suma, esta escasa demanda interna y la dependencia hacia el exterior tienden a profundizar la estructura productiva predominante; especializada en muy pocos productos, lo cual crea un perfil de producción y de consumo cada vez más distante de aquellos conducentes a un proceso de desarrollo regional. Esto es, sectores con mayor productividad capaces de recomponer salarios y mejorar la distribución del ingreso que permita expandir la demanda y con ella la posibilidad de diversificar y ampliar su capacidad productiva e industrial.

El corolario de ello es que las provincias de esta región difícilmente puedan reducir sostenidamente la pobreza si no se transforman radicalmente sus estructuras

productivas. Ello implica la aplicación de políticas públicas de promoción productiva, dado que estas intervenciones constituyen otro de los elementos explicativos de las tendencias observadas en la estructura productiva de la región.

Al respecto, Gorenstein (2012), observaba, entre otras cuestiones, que se destina una escasa magnitud de recursos a las provincias más rezagadas y además sostiene que dadas las características de los instrumentos utilizados, estos contribuyen y refuerzan el patrón productivo y por tanto el esquema de acumulación y distribución regresiva de los ingresos existente. En este sentido, se revela la presencia de una especie de círculo vicioso del financiamiento que refuerza el mapa de desigualdades territoriales del país, dado que los requisitos de accesibilidad a los instrumentos de apoyo (subsidio de tasa, régimen de garantía recíproca, crédito fiscal sujeto a plantel laboral formalizado, reembolsos sobre inversiones efectuadas con aportes propios, entre los más importantes) contrastan con la débil performance empresarial que, en general, tipifica el funcionamiento de los entramados productivos locales de estas provincias.

Lo anterior se traduce en la preeminencia de distintas opciones de fondos asistenciales nacionales como única vía de acceso al financiamiento para pequeños productores y/o microempresarios urbanos. A estos fondos se suman los recursos de algunos programas que proveen pequeños subsidios para equipamiento, capital de trabajo, gestión comercial y/o capacitación que por su magnitud y alcance están lejos de poder revertir las raíces de su debilidad económico-empresarial.

En el caso particular de la provincia del Chaco, la discusión del desarrollo también abarca otra problemática concerniente a la estructura productiva, que tiene que ver con la ruptura del círculo vicioso del rezago industrial y el pleno empleo de pobreza. En decir, el mercado laboral de la provincia está caracterizado por presentar bajísimos porcentajes de desempleo y, al contrario, exhibe niveles de pobreza que se ubican entre los más altos del país. Esto es explicado por una elevada tasa de inactividad de la provincia, siempre superior a la media nacional. Con promedios nunca inferiores al 50%, el Chaco es la provincia con mayor tasa de inactividad del país, lo que explica que ostente una tasa de desocupación de las más bajas. Este fenómeno se debe, fundamentalmente a la salida del mercado laboral de muchas personas, sea por frustración o por falta de oportunidades, lo que vuelve muy escasa la población que se encuentra actualmente sin trabajo y que al mismo tiempo lo está buscando activamente (Cantamutto, 2020). En contrapunto, las bajas tasas de actividad y desocupación reflejan la incapacidad estructural de la provincia para generar fuentes genuinas de empleo que puedan traccionar el desarrollo.

Ahora bien, las actividades económicas no son neutrales en el crecimiento de largo plazo. La densidad y diversificación del tejido productivo a partir de sus encadenamientos (acumulación de capital, tecnificación y progreso técnico resultante de procesos de aprendizaje e innovación) pueden transformarse en los motores del cambio estructural indispensable para lidiar con la heterogeneidad productiva y la desigualdad social, en otras palabras, para romper el círculo vicioso.

Desde esta óptica, no da lo mismo la generación de empleo y el desarrollo de cualquier sector, sino que existen sectores de la provincia que poseen mayor potencial y relevancia dentro del entramado provincial, como posibles impulsores de la transformación estructural y por eso son incluidos en el análisis. En este aspecto, la **industria** cobra especial relevancia y constituye un eslabón fundamental en el entramado productivo de un país; no sólo por su contenido tecnológico, sino también por su articulación con los distintos sectores productivos. En particular dentro de la industria chaqueña, se destacan el sector textil, el sector foresto industrial, el sector metalmecánico, el sector del software, el sector de arroz y pacú y la cadena cárnica.

Este análisis se estructura en cuatro capítulos: en el primero se expone una breve caracterización de la estructura económica y los diferentes sectores estratégicos de la provincia del Chaco, mediante el análisis cuantitativo de las diferentes variables productivas (utilizando los valores más actualizados, disponibles al momento del análisis), tales como, PBG, producción (agrícola, ganadera, forestal, piscícola, entre otras), cantidad de empresas, exportaciones, etc. En el segundo capítulo, se realiza un repaso de las políticas públicas implementadas en los diferentes sectores estratégicos de la provincia, a fines de identificar los sesgos de su implementación y dimensionar el impacto de las políticas sobre la estructura productiva provincial y sus actores más importantes. En el tercer capítulo se pretende establecer una actualización de la situación laboral y de pobreza en la provincia, tomando como punto de comparación el análisis de las condiciones determinadas por el periodo de la posconvertibilidad. Y finalmente, en el último capítulo, se exponen algunas reflexiones sobre la dinámica productiva chaqueña, el impacto que efectivamente tuvo la intervención estatal y sus implicancias sobre las desigualdades sociales, así como también algunos comentarios que buscan aportar al debate sobre cuáles podrían ser las trayectorias proclives al desarrollo.

# CAPÍTULO 1: PERFIL Y POTENCIALIDADES EN SECTORES PRODUCTIVOS

---

## 1.1 SECCIÓN 1: DESCRIPCIÓN GENERAL DEL PERFIL PRODUCTIVO DEL CHACO

En la siguiente sección, se expone una breve caracterización de la estructura económica y los diferentes sectores estratégicos de la provincia del Chaco, a fin de dimensionar el impacto de las políticas de promoción sobre la estructura productiva provincial y sus actores más importantes. Para ello, es preciso considerar que la configuración de la estructura productiva a nivel nacional se traduce como un importante condicionante del crecimiento productivo regional y provincial.

En este aspecto, Gorenstein (2012), plantea que la actividad económica de la Argentina se concentró históricamente alrededor del núcleo pampeano (liderada por las producciones de esta región) y las estructuras productivas provinciales (si bien con diferencias en relación al tipo de productos y grado de especialización), no integraron este núcleo dinámico de la economía nacional. Sino que, su patrón de inserción productiva (la especialización y la posibilidad de adecuación y/o transformación) estuvo subordinado a las pautas centrales propias del sistema económico nacional único.

Estas características se materializan en diferentes aspectos de la estructura económica nacional, la concentración en la región Pampeana del 76% de las empresas nacionales (OEDE<sup>1</sup>-2017), el 75% del empleo asalariado privado registrado (OEDE-2018), el 72% de las exportaciones nacionales (OPEX<sup>2</sup>-2018), y el hecho de que las provincias de Buenos Aires, Córdoba y Santa Fe explican más de la mitad del PBI total del país, resultan un claro ejemplo de esta hegemonía (ver el anexo 1 para mayor detalle). En términos de Cantamutto (2018), esto marca una fuerte asimetría respecto del resto de las regiones, centralizando la agricultura y la ganadería que insertaron al país en la economía mundial y la mayor parte de los servicios y la industria.

En términos relativos, el NEA y el NOA son las regiones de menor peso dentro del esquema nacional y dentro del NEA, Chaco se encuentra en un lugar intermedio. Muchos autores han trabajado el abordaje de la problemática regional y social del Nordeste Argentino (NEA). La misma, tiene relevancia por ser una de las regiones de menor desarrollo relativo del país, situación que se ha cristalizado en una estructura

---

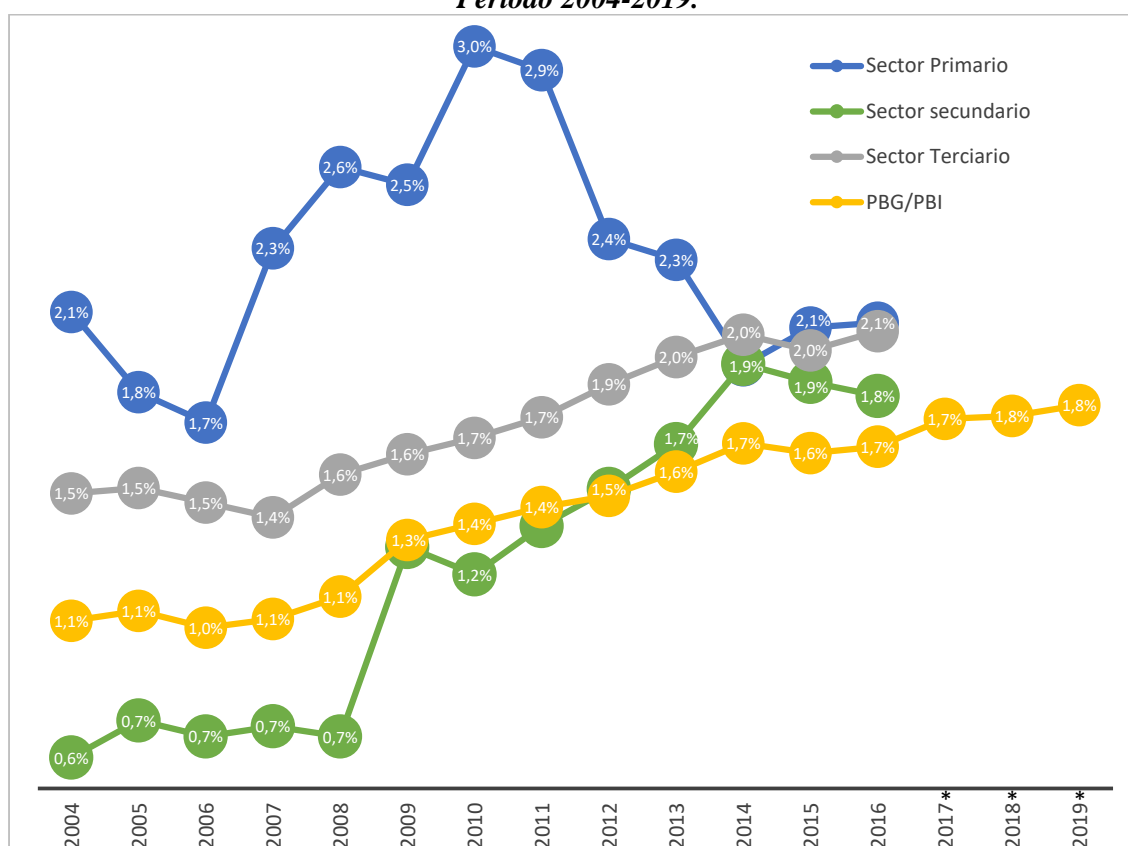
<sup>1</sup> Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial - MPyT - en base a SIPA

<sup>2</sup> Origen Provincial de Exportaciones- INDEC

económica relativamente débil en lo referido a la creación de puestos de trabajo, con una alta incidencia del empleo estatal y diversas modalidades de precariedad laboral, en su mayoría se trata de empleos de baja remuneración, que tienen como correlato una distribución del ingreso regresiva (Schorr y Nepal en Gorestein, 2012).

Aun con este panorama, a lo largo del tiempo la provincia fue mejorando paulatinamente su participación dentro de la economía nacional (gráfico 1), sobre todo a partir del año 2008. Para el año 2016, el Producto Bruto Geográfico (PBG) del Chaco representaba el 1,7% del PBI nacional y según las estimaciones siguió creciendo hasta 2019, resultando este valor el máximo alcanzado desde 2004.

**Gráfico 1: Participación a nivel nacional por Sector de actividad y Producto total. Periodo 2004-2019.**



(\*) estimación aproximada del PBG en base a la evolución del EMAE.

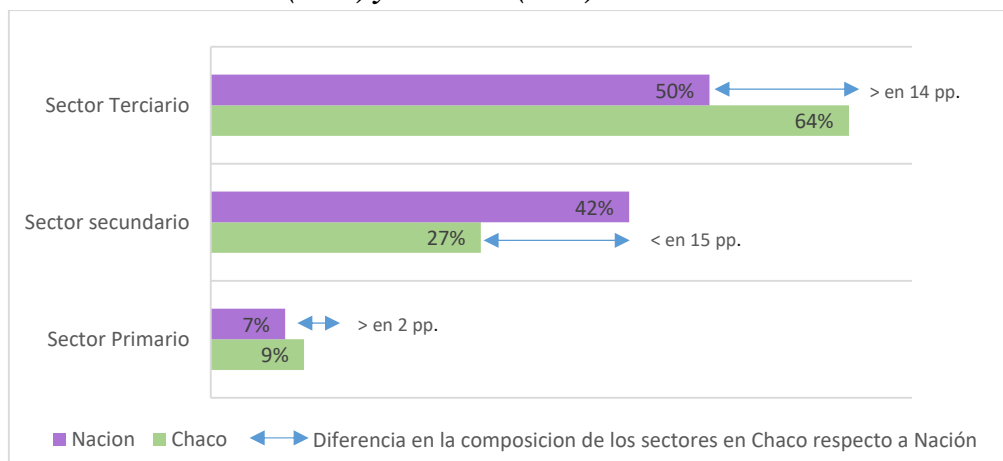
Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Dirección de Estadísticas Provincial (PBG constante 2014-2016, año 2004=100); estimación PBG (2017-2019); e INDEC (PBI-VBP constante, año 2004=100).

Ahora bien, si se evalúa la participación de los diferentes sectores de la economía provincial en sus respectivas contrapartes nacionales durante el periodo 2004-2016, es el sector primario el que mayor participación relativa exhibe, alcanzando valores máximos en 2010, donde representó el 3% del sector primario nacional, aunque luego de este año comienza



a disminuir su importancia y en 2016 su participación se redujo al 2%. El sector secundario, por su parte, es el que menor participación relativa exhibió en su contraparte nacional, con valores inferiores al 2%, aunque fue ganando importancia, sobre todo entre 2004 y 2014, año en el que alcanza su máxima participación relativa (1,9%). En contraste, el sector terciario fue el que mejor performance presentó, evolucionando de manera positiva y constante, hasta alcanzar en 2016 la mayor participación relativa (2%) en su contraparte nacional.

**Gráfico 2: Participación de cada sector económico en el producto total provincial (PBG) y Nacional (VBP). Año 2016.**



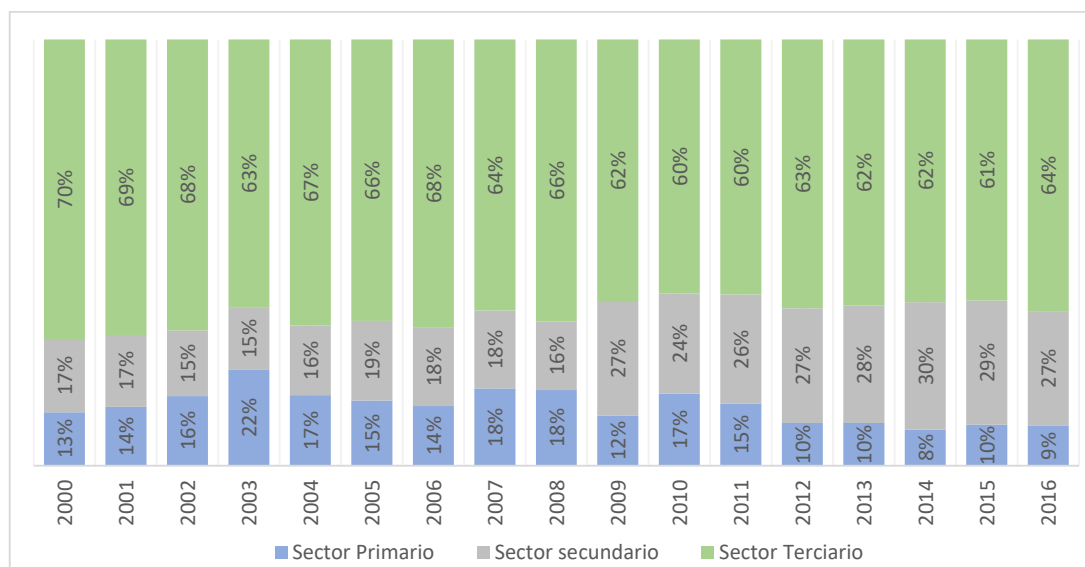
Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Dirección de Estadísticas Provincial (PBG constante, año 2004=100) e INDEC (PBI-VBP constante, año 2004=100).

En términos relativos, la estructura sectorial de la provincia difiere considerablemente respecto al conjunto de la economía nacional (grafico 2). En este aspecto, la participación del sector secundario en la economía provincial fue inferior con respecto a su contraparte en el agregado nacional (en 15 pp.). En contraste, resulta oportuno destacar que el aporte de los sectores primario y terciario al producto provincial, resulto mayor que a nivel nacional (en 2 puntos porcentuales- pp.- y 14 pp. respectivamente).

El análisis del PBG provincial por ramas de actividad (anexo 2), da cuenta de una economía fuertemente concentrada. En 2016, el 60% del mismo es explicado solo por 6 actividades, a saber: Construcción (16%); Transportes, Almacenamiento y comunicaciones (13%); Comercio (11%); las Actividades Empresariales, Inmobiliarias y de Alquiler (10%), la Industria Manufacturera (10%) y la Agricultura, Ganadería, Caza y Silvicultura (9%). Es de notar que, a diferencia de las reasignaciones observadas a nivel nacional, en la composición sectorial del Chaco no se produjeron cambios fuertes en 2016 respecto del año previo (apenas una leve caída de agricultura, ganadería, caza y

silvicultura, y construcción, incrementándose la participación de la rama de transporte almacenamiento y comunicaciones).

**Gráfico 3: Estructura sectorial del PBG de la provincia del Chaco**

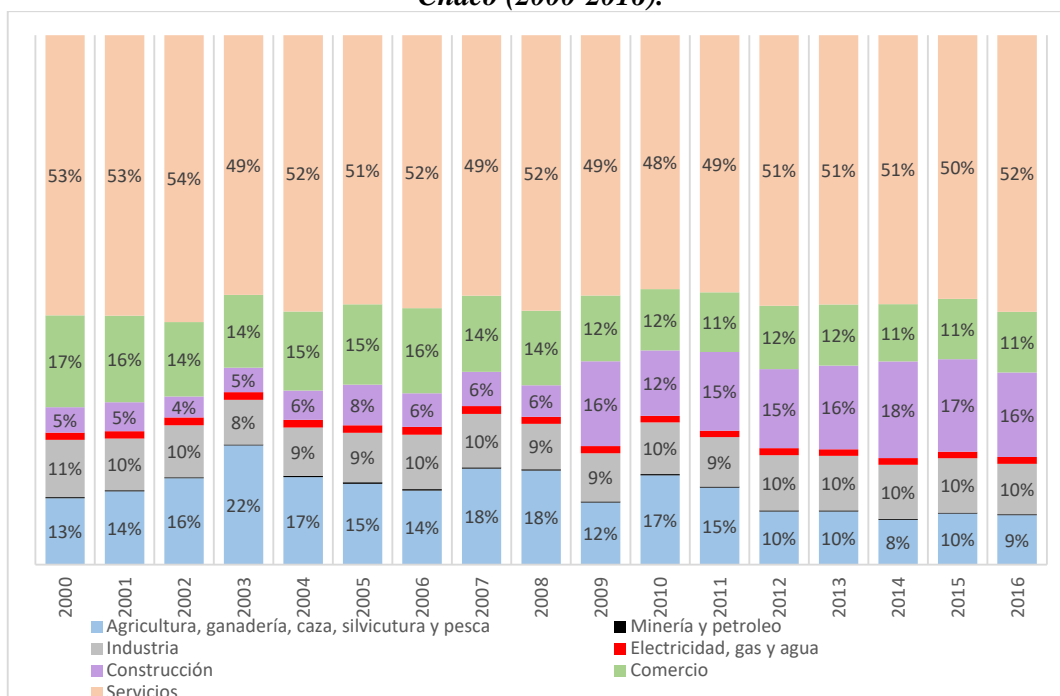


Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Dirección de Estadísticas Provincial (PBG constante, año 2004=100)

La evolución de los distintos agregados en el periodo 2000-2016 (grafico 3), exhibe un importante predominio de las actividades del sector terciario, dando cuenta del 64% de lo generado por la provincia en 2016. Complementariamente, el sector secundario aportó el 27% del producto y el sector primario el 9% restante. Si bien el sector secundario fue ganando terreno dentro del producto provincial (aumentando un 57% su participación entre puntas del periodo), al mismo tiempo que los sectores primario y terciario veían disminuir su participación (-26% y -9% respectivamente), la mitad del PBG provincial proviene principalmente de la rama de los servicios (gráfico 4), tendencia preponderante durante todo el periodo que refuerza la existencia de una estructura basada en el sector productor de servicios.

El análisis al interior de los agregados sectoriales (anexo 3), muestra que, para el periodo 2000-2016, existe una fuerte concentración en un grupo reducido de actividades en cada uno de ellos. Este comportamiento es particularmente importante en los casos del sector primario y secundario, mientras que en el sector terciario exhibía una mayor diversificación relativa.

**Gráfico 4: Participación de las diferentes ramas de actividad en el PBG, provincia del Chaco (2000-2016).**



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Dirección de Estadísticas Provincial (PBG constante, año 2004=100)

En lo que respecta al sector primario, está compuesto prácticamente en su totalidad por la rama correspondiente a Agricultura, ganadería, caza y silvicultura. La pesca, tiene una participación ínfima dentro del sector primario y del PBG, aportando en todos los años bajo análisis menos del 1% (lo que indica su bajísimo nivel de desarrollo como industria económica), además, va perdiendo participación, sobre todo desde 2007.

En el sector secundario, las ramas de Explotación de minas y canteras y de Electricidad, Gas y Agua, son las que presentaron la menor participación relativa dentro del PBG (ambas representan en promedio, menos del 2% del PBG provincial y aportan menos del del 8% al sector secundario). En contraste, las ramas correspondientes a la Industria Manufacturera y de Construcciones, son las que concentran mayor participación dentro del sector secundario (más del 90% del sector y el 26% del PBG). Sin embargo, la Industria Manufacturera fue perdiendo participación en los 17 años analizados, pasando de constituir el 63% del sector secundario en el 2000 al 35% en 2016, exhibiendo una pérdida del -44% y aportando el 10% del PBG en 2016. En paralelo, el sector de Construcciones fue ganando importancia, reflejando un aumento del 110% en su participación entre puntas del periodo, constituyendo en 2016 el 59% del sector y el 16% del PBG.

Por último, dentro del sector terciario (el de mayor diversificación en términos de aporte al PBG), se destacan los servicios relacionados con el Transporte, almacenamiento y comunicaciones, el Comercio y las Actividades inmobiliarias y empresariales.

#### 1.1.1 Características del sector privado provincial

El sector privado formal de la provincia registró en 2017 un total de 9.785 empresas, posicionando al Chaco como la tercera provincia con mayor número de empresas en el NEA, luego de Misiones (10.460) y Corrientes (9.804).

Si bien estas empresas están registradas en la provincia, no todas son locales (tabla 1). Es decir, solo se considera “firmas locales” a aquellas que declaran una mayor proporción de su empleo en la provincia. Entonces, una misma firma diversificada en el territorio nacional será “firma local” en la provincia donde declara más empleo y “firma no local” en el resto de las provincias donde declare la otra parte del empleo (OEDE, 2020). En el año 1996, el 93% de las firmas eran locales, y solo un 7 % no lo era. A lo largo del periodo, las firmas no locales se incrementaron en un 80%, representando el 11% de las empresas registradas del sector privado en 2017. Si bien las firmas locales representan el 89% del total de empresas registradas, es oportuno mencionar que entre 1996 y 2017, aumentaron solo un 15%.

**Tabla 1: Empresas por sector y localización - Año 2017**

Sector	Locales	No locales	Total	Locales	No locales
Agricultura, ganadería y pesca	93%	7%	<b>100%</b>	24%	15%
Minería y petróleo	67%	33%	<b>100%</b>	0%	0%
Industria	79%	21%	<b>100%</b>	7%	13%
Electricidad, gas y agua	70%	30%	<b>100%</b>	0%	1%
Construcción	86%	14%	<b>100%</b>	4%	5%
Comercio	92%	8%	<b>100%</b>	34%	22%
Servicios	85%	15%	<b>100%</b>	31%	44%
Total	89%	11%	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>

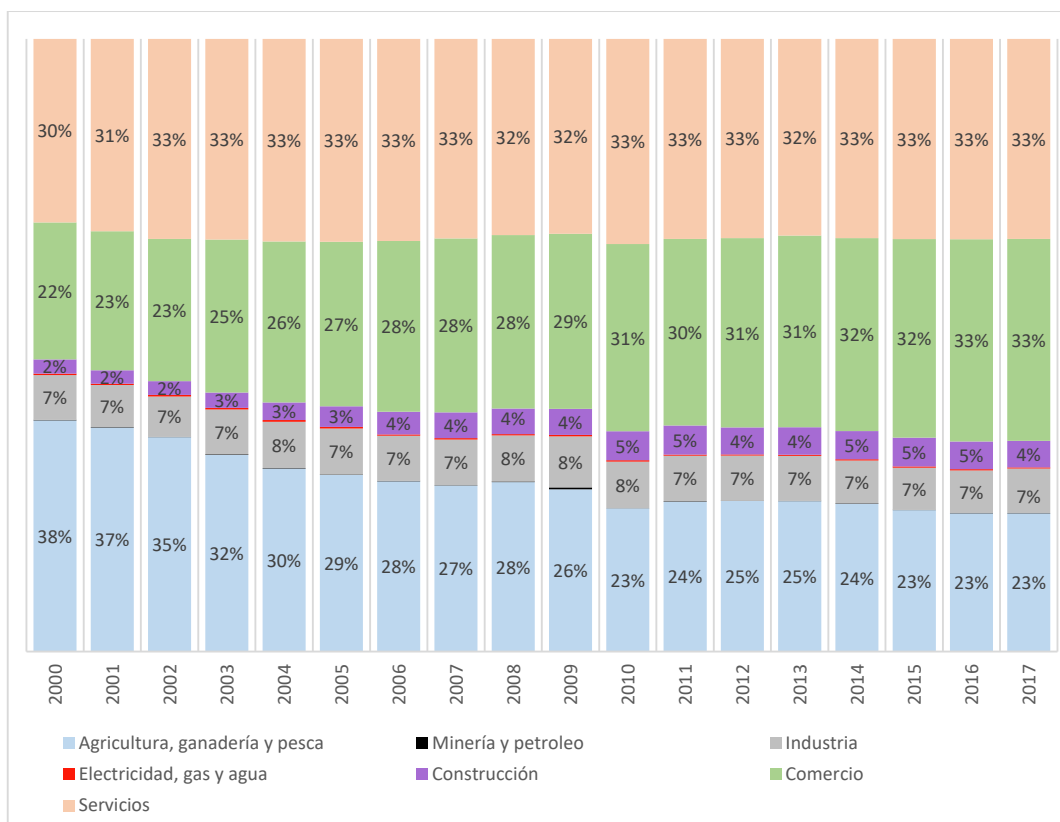
Fuente: Elaboración propia a partir de datos tomados del OEDE-MPyT en base a Sipa

Ahora bien, la mayor proporción de empresas no locales se registran principalmente en las ramas orientadas a la minería y petróleo y la generación de electricidad, gas y agua. Sin embargo, dado a que estos sectores están constituidos por una cantidad muy reducida de empresas, su participación dentro del total de empresas no locales registradas en la provincia es ínfima (en ambos casos menor al 1%).

Bajo la misma óptica, la rama de la industria también presenta una participación importante de empresas no locales (21%), pero en contraste con las dos ramas

mencionadas anteriormente, las empresas industriales representan el 13% de las empresas no locales y solo el 7% de las empresas locales.

**Gráfico 5: Evolución de la proporción de empresas registradas del sector privado desagregado por ramas de actividad, provincia del Chaco (2000-2017).**



Fuente: Elaboración propia a partir de datos tomados del OEDE-MPyT en base a Sipa

Siguiendo la evolución de las empresas dentro de las diferentes ramas, se observa que (al igual que en el PBG provincial) hacia 2017, la mayor cantidad de empresas se concentran en el sector productor de servicios (33%) y el comercio (33%), representando el sector terciario el 66% del total de empresas registradas en la provincia. La rama de la agricultura, ganadería y pesca registró al 23% de las empresas, posicionando al sector primario como el segundo sector con mayor número de empresas. Las ramas que componen el sector secundario registraron el 11% de las empresas, 7% de las empresas corresponden a la rama de la industria, 4% a la rama de la construcción, con escasa participación de empresas en las ramas de electricidad agua y luz (20 empresas) y minería y petróleo (6 empresas) representando entre ambas menos del 1% de las empresas provinciales.

A lo largo del periodo comprendido entre los años 2002-2017 (gráfico 5), la cantidad de empresas registradas en el sector terciario de la economía fue aumentando a medida que se incrementaba la cantidad de empresas registradas en el comercio. En todo el periodo, el sector de los servicios registro una participación de empresas relativamente estable, en torno al 30%, mientras que, en la rama del comercio el número de empresas registradas aumentó en un 50%.

La proporción de empresas registradas en el sector industrial se mantuvo estable en el periodo, y el pequeño crecimiento del sector secundario fue impulsado por el paulatino incremento de la participación de empresas registradas en el sector de la construcción.

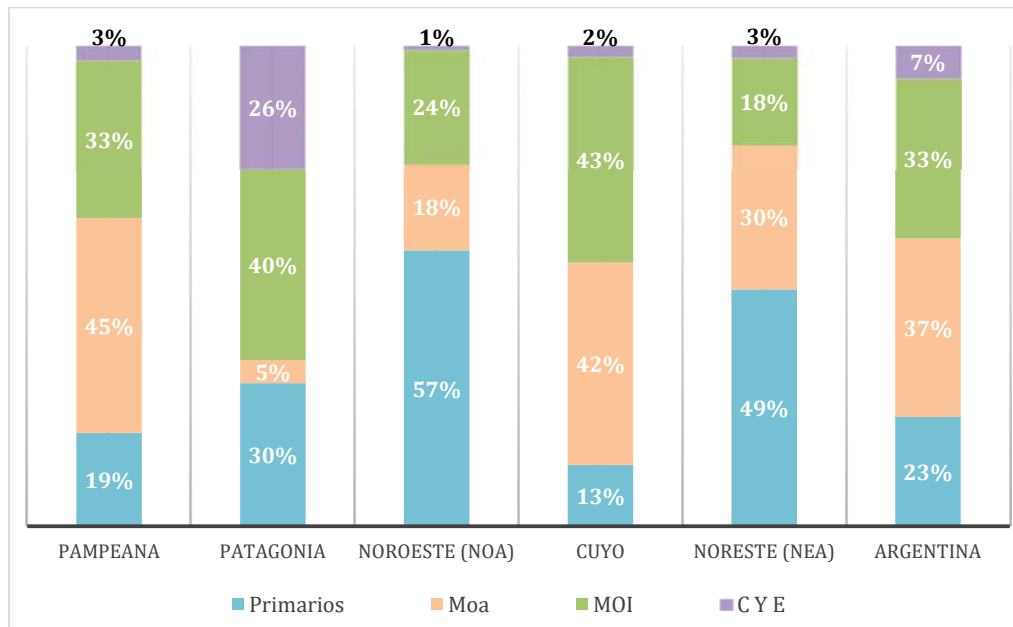
Por último, el sector primario fue el único sector en el que observó una disminución importante de las empresas registradas. En el año 2000, el sector de la agricultura ganadería y pesca concentraba al 38% de las empresas provinciales registradas, y hacia el 2017 esta participación se redujo al 23%, exhibiendo una disminución del 39% en el número de empresas agropecuarias.

### 1.1.2 Características de la estructura exportadora provincial

Durante el periodo 1998-2018, la estructura exportadora argentina se caracteriza por una tendencia a la primarización de sus exportaciones, en tanto que, la suma de las exportaciones de productos primarios y sus derivados (MOA) resulta igual o mayor al 50% de las exportaciones totales.

En este sentido, prácticamente durante las dos décadas bajo análisis (solo a excepción del año 2000), las exportaciones estaban lideradas por productos primarizados. Esta característica se visibiliza tanto si se considera la participación promedio de los últimos 20 años de ambos rubros (57%), como si se toma en cuenta la evolución de su participación conjunta año tras año. En este sentido, además es posible entrever que la especialización hacia estos productos ha ido creciendo con el paso del tiempo, intensificándose durante el gobierno de la alianza de Cambiemos, reforzada por la apertura indiscriminada de la economía, propia del modelo impulsado en esos años.

**Gráfico 6: Proporción de las exportaciones por rubro. Regiones Económicas. Año 2018.**



**Fuente:** Elaboración propia en base a datos de OPEX- INDEC

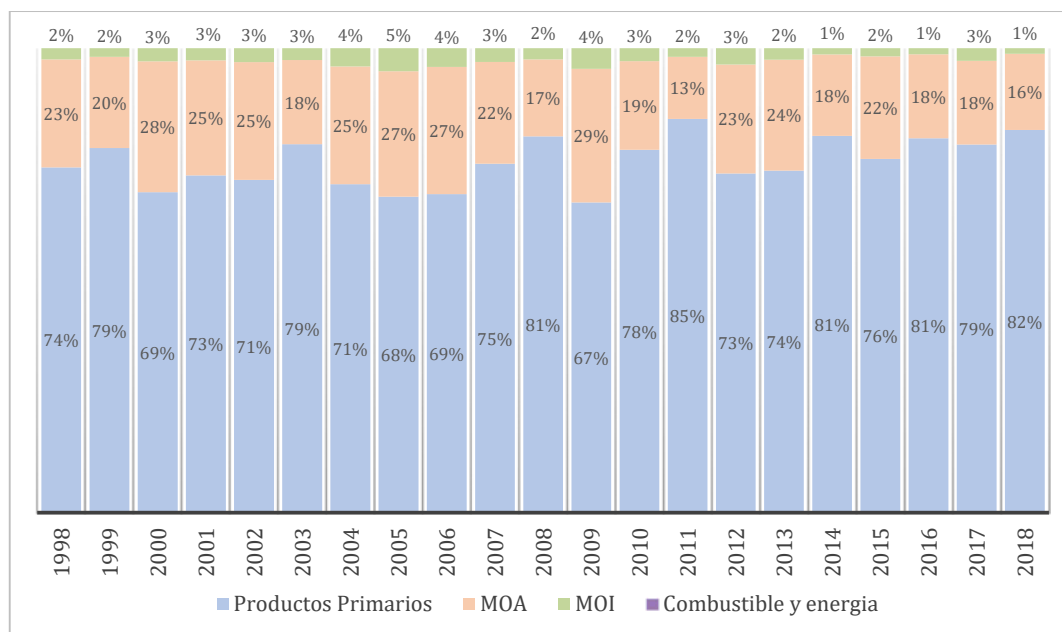
Sin embargo, la primarización de las exportaciones no es una característica compartida en todo el territorio. Resulta más bien, un rasgo distintivo y propio de las regiones económicas situadas al norte del país (grafico 6). La estructura exportadora en las regiones del NOA y NEA es marcadamente primaria, prevalecen las exportaciones de

productos primarios (57% y 49%) y MOA (18 % y 30%), además de constituirse como las dos regiones que exhiben la menor participación de las MOI (24% y 18% respectivamente). En suma, solamente el 25% de las exportaciones del NOA y el 21% de las del NEA están constituidas por productos con mayores niveles de complejidad.

En contraste, las demás regiones económicas presentan una estructura exportadora con mayor diversificación. En este sentido, sobresale la estructura de la región Patagónica, donde el 40% de sus exportaciones están constituidas por MOI, el 26 % por CyE y el 35 % por PP (30%) y MOA (5%). La región de Cuyo por su parte, es la que exporta la menor proporción de PP (13%) y la mayor proporción de MOI (43%) del país. Por último, la región Pampeana es la segunda región con menor participación en sus exportaciones del rubro de PP (19%) y mayor porcentaje de MOA (45%), en cuanto a las MOI, exhibe la misma participación que la estructura argentina y solo un 3% de sus exportaciones pertenecieron al rubro CyE.

Lo expuesto anteriormente da cuenta de que los bienes exportados por las regiones del norte tienen menor agregado de valor que las del centro y una gran dependencia hacia los productos primarios.

**Gráfico 7: Evolución de las exportaciones del Chaco según la composición por grandes rubros. Periodo 1998-2018.**



**Fuente:** Elaboración propia en base a datos de OPEX- INDEC

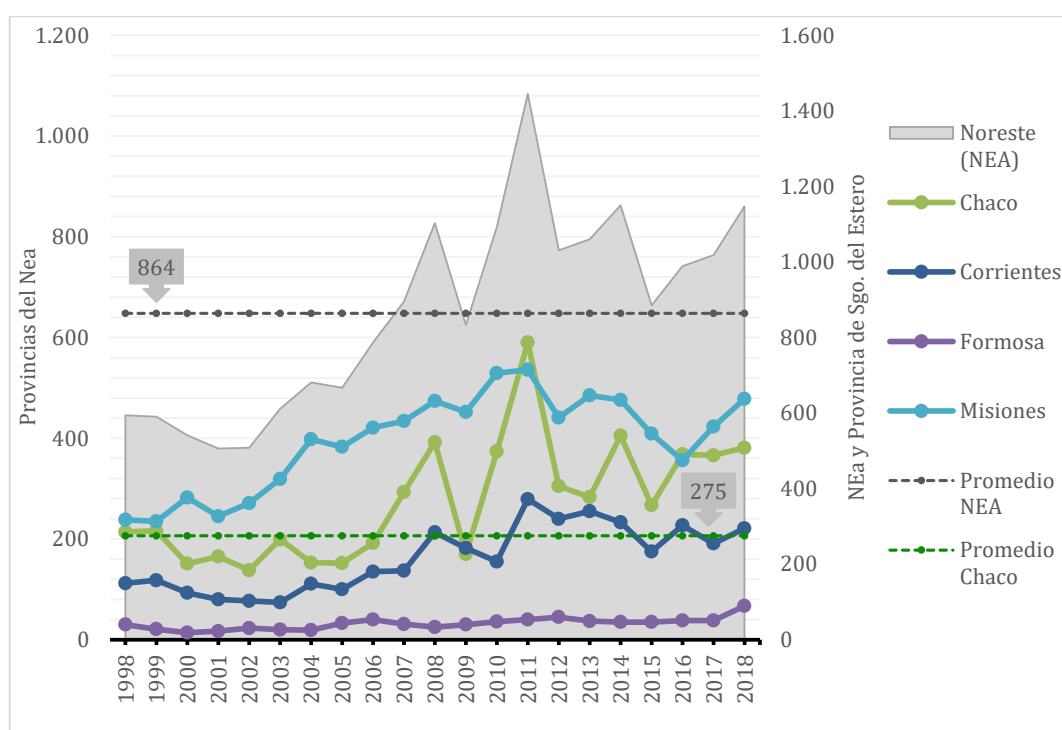
Del análisis del PBG provincial realizado en la primera sección de este capítulo, surgía que el sector primario, más precisamente la rama de la agricultura, ganadería y



pesca fue perdiendo participación en el producto, y para 2018 aportaba solo un 9% del mismo. No obstante esto, la provincia del Chaco se inserta al mercado mundial mediante la comercialización de productos primarios (PP). Este rubro lidero históricamente la estructura exportadora provincial (gráfico 7). Lentamente la producción primaria fue dando lugar a las manufacturas de origen agropecuario (MOA) e industrial (MOI), en menor medida.

Esta estructura exportadora primarizada podría explicarse por la dinámica de la estructura productiva de la provincia. La tendencia a la tercerización de la economía provincial, acompañada por un incremento de la participación de la rama de la construcción y la pérdida de participación del sector industrial, constituyen una economía especializada en bienes y servicios no transables. Por lo que no resulta casual que el Chaco exporte solo un 5% del PBG que produce.

**Gráfico 8: Evolución de las Exportaciones de las provincias del NEA 1998-2018. En millones de USD**



**Fuente:** Elaboración propia en base a datos de OPEX- INDEC

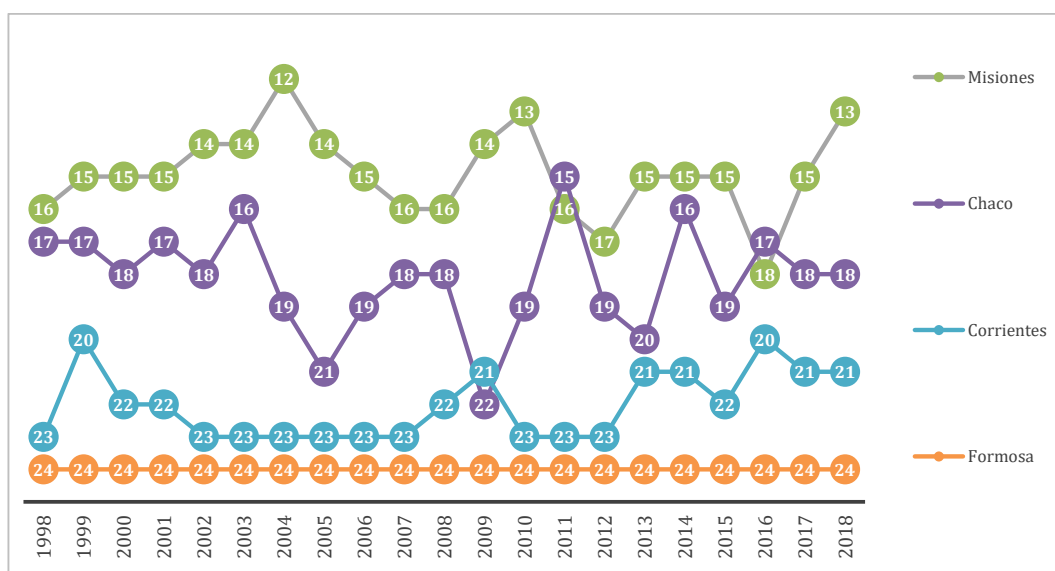
Las exportaciones promedio de la provincia, para el periodo analizado, fueron de 275 millones de dólares, alcanzando un valor máximo de 570 millones (en el año 2011),

y un mínimo de 138 millones (año 2002); durante 11, de los 21 años analizados, las exportaciones fueron inferiores a la media.

Si se compara los extremos del período, es posible observar que las exportaciones crecieron un 78%. Sin embargo, dicha relación esconde mucho del verdadero desenvolvimiento que tuvo el sector exportador: la provincia registra caídas en sus niveles de exportaciones en 9 años (el 45% de los años del período), solo en dos subperiodos presentó dos o tres años de crecimiento ininterrumpido en las exportaciones (2006-2008 y 2011-2012).

En 2018, aportó solo el 0,62% al total de las exportaciones nacionales y la participación promedio en el período 1998-2018 estuvo alrededor del 0,6%, alcanzando su máximo de 0,9% en el año 1999, y un mínimo de 0,3% en el año 2009.

**Gráfico 9: Ranking provincias del Nea según su participación en las exportaciones totales. 1998-2018**



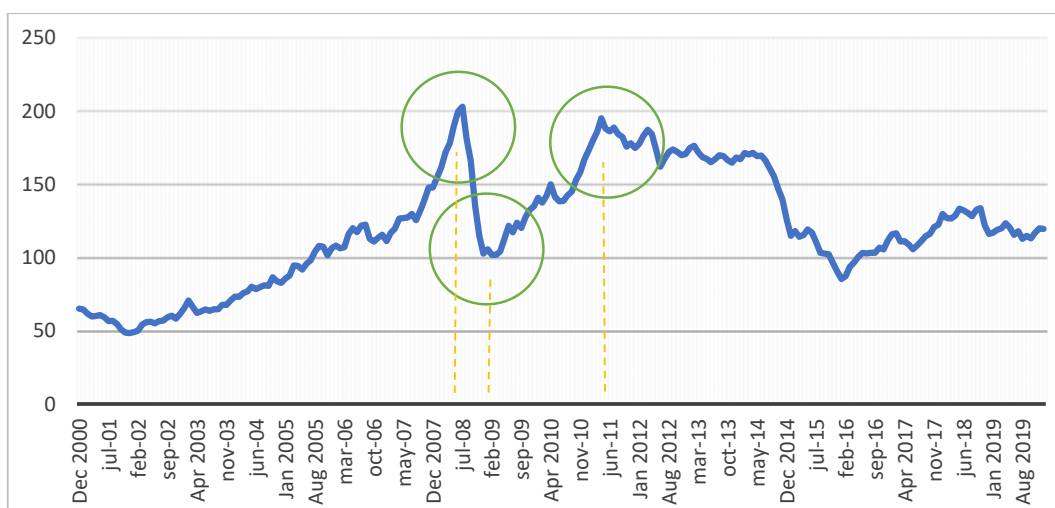
**Fuente:** Elaboración propia en base a datos de OPEX- INDEC

Dado este nivel de exportaciones, la provincia se ubicó en el puesto 18° del ranking nacional (grafico 9), esta constituye la posición promedio que el Chaco presenta en todo el período analizado. Sin embargo, en 2009, descendió al puesto 22°, superando solo a Santiago del Estero (23°) y a Formosa (24). Mientras que, en el año 2011 escaló al puesto 15°, constituyendo su mejor performance del periodo. Esto se explica por el gran retroceso de las exportaciones entre 2008 y 2009, pasando de 392 millones de USD a 170 millones de USD, exhibiendo una caída del 57%. En sentido contrario, entre 2010 y 2011

las exportaciones crecieron exponencialmente (58%), pasando de 292 millones de USD a 500 millones de USD.

Este comportamiento de las exportaciones de la provincia no es para nada casual, sino que se encuentra directamente relacionado con la evolución de los precios internacionales de las materias primas (grafico 10). En el año 2009 se registró la mayor caída de las exportaciones del periodo coincidente con la crisis económica internacional originada en EE UU, lo que afectó las variables macroeconómicas internacionales, entre ellas, a los precios de los productos primarios. En contraste, el año 2011, donde las exportaciones chaqueñas mostraron su mayor crecimiento, fue un año de bonanza en cuanto a la evolución positiva de los precios de los commodities (en el marco de la recuperación de post crisis internacional).

**Gráfico 10: Evolución del índice de precios de los commodities. Periodo 2000-2020**



**Fuente:** Informe de Exportaciones de la provincia del Chaco

Tomando en cuenta las exportaciones por tipo de productos (anexo 4), en el año 2018, el 80% de las exportaciones de la provincia estuvieron concentradas en 7 productos (maíz, soja, trigo, girasol, sorgo granifero, arroz y fibras de algodón), el 20 % restante se encuentra agrupado bajo el concepto “Confidencial”.

Entre 2008 y 2018, las exportaciones de maíz y soja intercambiaron su participación dentro del total de exportaciones chaqueñas, el maíz pasó de aportar el 17% de las mismas, en 2008, a constituir el 41% de las exportaciones en 2018. A la inversa, la soja pasó de constituir el 44% de las exportaciones en 2008, al 10% de las mismas en

2018. La exportación de trigo comenzó a ganar relevancia dentro de la estructura exportadora desde 2011, y tras haber alcanzado su máxima participación en 2012 (15%), en 2018 constituyó el 7% de las exportaciones chaqueñas. La fibra de algodón es otro de los productos que se destacan en la estructura exportadora de la provincia, con picos de participación del 18% en 2011, en 2018 constituyó el 14% del total de exportaciones. El extracto de quebracho, representa otro de los principales productos de exportación de la provincia, dado que, en conjunto con Formosa, son las dos únicas provincias que lo comercializan en el mercado internacional. Este producto, llegó a constituir el 21% de las exportaciones chaqueñas, tanto en 2009 como en 2013, con una participación promedio del 16 % durante los 10 años considerados desde 2008-2017. En 2018, las exportaciones de extracto de quebracho figuran dentro del concepto “confidencial”, en línea con la aplicación del secreto estadístico por parte de INDEC<sup>3</sup>.

Por lo anteriormente expuesto, es posible evidenciar la paupérrima inserción de la provincia tanto en el sector externo como en el plano nacional. La primarización de las exportaciones exhiben un obstáculo en términos de desarrollo, cristalizado por un modelo exportador desvinculado con el desarrollo industrial de la provincia que desencadena en una distribución regresiva de los ingresos. En tanto que los sectores dominantes que llevan adelante este tipo de modelo (con el aval de las políticas nacionales y provinciales), están constituidos en gran medida por actores extra-chaqueños, ya sea porque son de otra provincia (santafesinos, cordobeses santiagueños) o trasnacionales y parte central de la renta que genera la exportación de este primario provincial (liderada por la soja entre 2008- 2015 y por el maíz desde 2016 hasta la actualidad), se va de la provincia. A lo anterior se suma que este sector se caracteriza por una baja tracción del empleo y los ingresos locales.

Es por ello que resulta precisa la densificación del entramado industrial para consolidar el crecimiento económico y una inserción internacional más proclive a generar empleo y una mejora en la distribución de los ingresos.

---

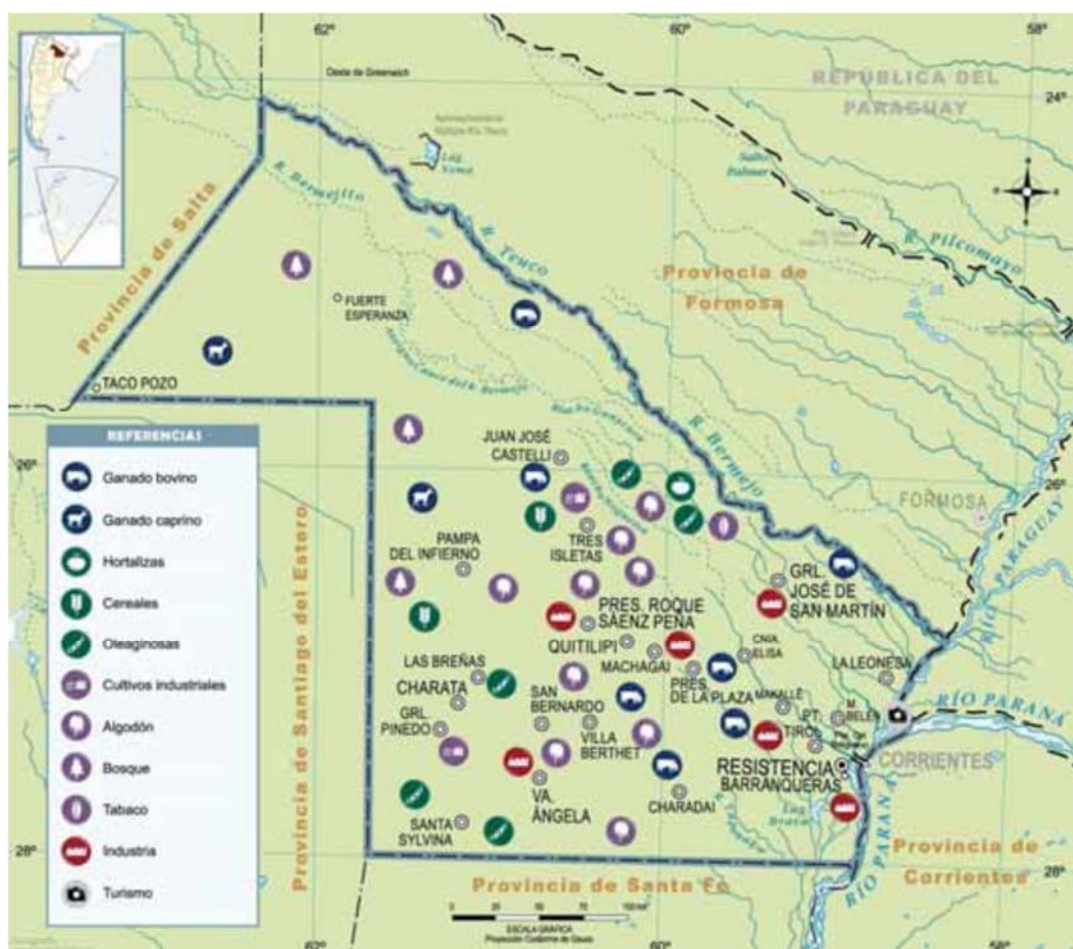
<sup>3</sup> Según la disposición 176 de INDEC, en pos de evitar la posible individualización o deducción del valor numérico correspondiente a una determinada unidad estadística, las bases que se suministren deben estar construidas innominadas y en caso de que en un sector económico o zona geográfica haya menos de tres registros, estas unidades deben incluirse en otras categorías.

## 1.2 SECCIÓN 2: CARACTERIZACIÓN DE LAS DIFERENTES CADENAS PRODUCTIVAS PROVINCIALES

Dentro del sector primario de la economía provincial, se destacan los cultivos de algodón, soja, la producción de ganado vacuno y la extracción de madera.

Desde mediados de la década de 1970 el agro ha incorporado cultivos propios de la región pampeana tales como la soja, el sorgo y el maíz, destacándose el primero sobre todo en la región centro y sudoeste. También se cultivan la caña de azúcar, el arroz y el tabaco, en el sur aunque con menor actividad.

**Figura 1. Distribución de las actividades productivas de la provincia del Chaco.**



Fuente: Mapoteca del Ministerio de Educación.

Alrededor del Gran Resistencia se asienta la principal producción de huertas cuya producción se destina en su mayoría al consumo de Resistencia y Corrientes.

La captura de peces en el río (dorados, surubíes, pacúes, corvina de río, armados, bagres etc.) forma pequeñas colonias de pescadores en la zona costera del Paraná y el Paraguay. La actividad de pesca más industrializada, es reciente y se concentra en la producción y procesamiento de la especie pacú en rotación con arroz en la zona del departamento Bermejo, en las localidades de Las Palmas y la Leonesa.

En relación a la distribución geográfica al interior de la propia provincia, como se puede ver en la figura 1, la ganadería y la agricultura –en especial, los cultivos de soja, algodón, maíz, girasol y trigo- se desarrollan en la zona Centro y Oeste de la provincia<sup>4</sup>. La producción de arroz, en cambio, se concentra en el Este del Chaco, particularmente en el departamento Bermejo, que se caracteriza por ser una zona de humedales. Más precisamente en las localidades de Las Palmas y La Leonesa (ver figura 1). Este dato de ubicación resulta importante para comprender la distribución no competitiva de los diferentes usos del suelo.

#### 1.2.1 Sector Agrícola

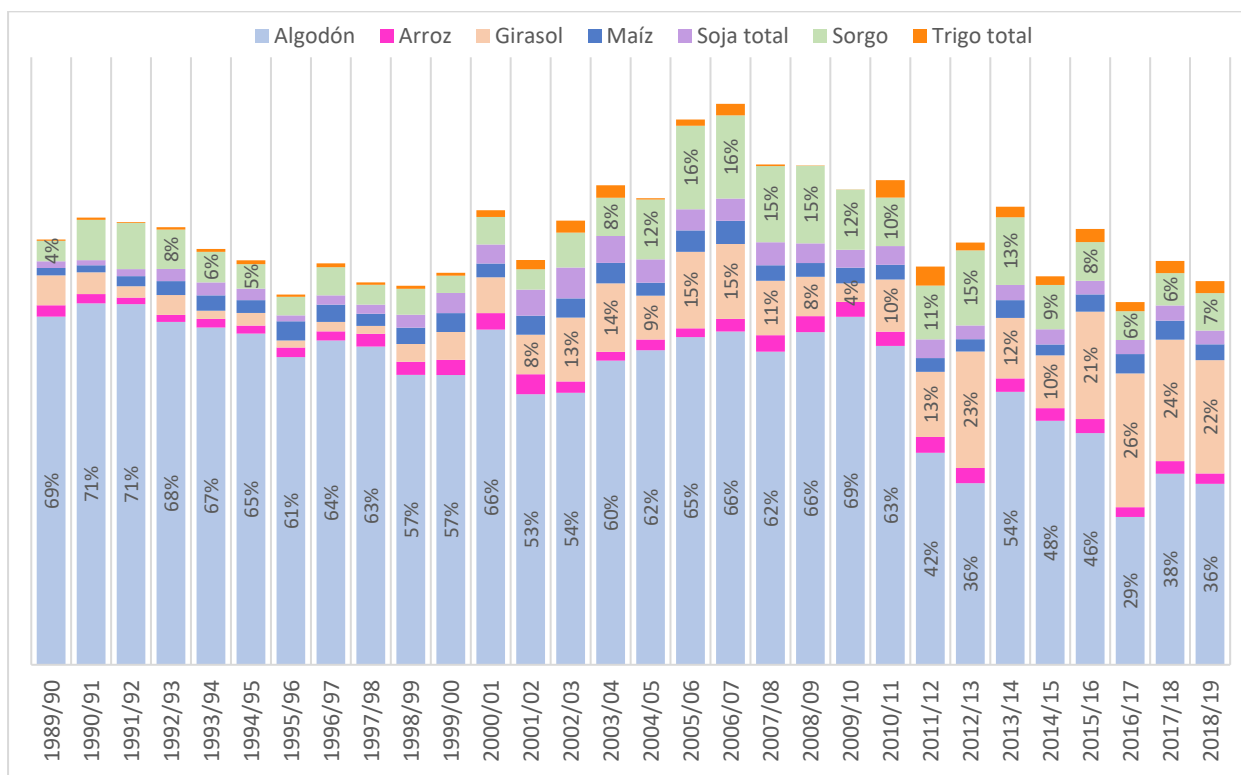
En los últimos 30 años (durante el periodo comprendido entre las campañas de 1989/90 y 2018/19), en promedio, el 100% de la producción agrícola de la provincia se concentra fundamentalmente en 7 cultivos: Algodón, Arroz, Girasol, Maíz, Soja y Trigo. De los cuales el algodón, es el único cultivo industrial<sup>5</sup>, en cuya producción el Chaco adquiere una importancia significativa a nivel nacional, con un aporte del 36% en la producción nacional del cultivo para la campaña 2018/19 (grafico 11). Si bien a nivel provincial con la llegada de la producción de soja fue perdiendo participación (en la campaña 1988/89 concentraba casi el 60% de la producción total de la provincia y en la última campaña esa cifra fue de solo un 6%), su importancia a nivel nacional sigue siendo significativa. Además, se trata de una actividad que se destaca no solamente por su importancia económica, sino que también reviste relevancia en términos sociales y de integración, dado que más del 60% de la producción se genera en establecimientos minifundistas (DINREP, 2014).

---

<sup>4</sup> Por un análisis detallado de esta heterogeneidad, ver Amar y Erbes (2017).

<sup>5</sup> Los “cultivos industriales” son aquellos cuyo producto final no admite consumo directo o para el que su transformación resulta mucho más provechosa. En general se trata de especies destinadas a obtener productos de uso no alimenticio y, entre los más relevantes en el marco de la estructura productiva argentina, se encuentran el azúcar, el algodón, el té, la yerba mate y el tabaco.

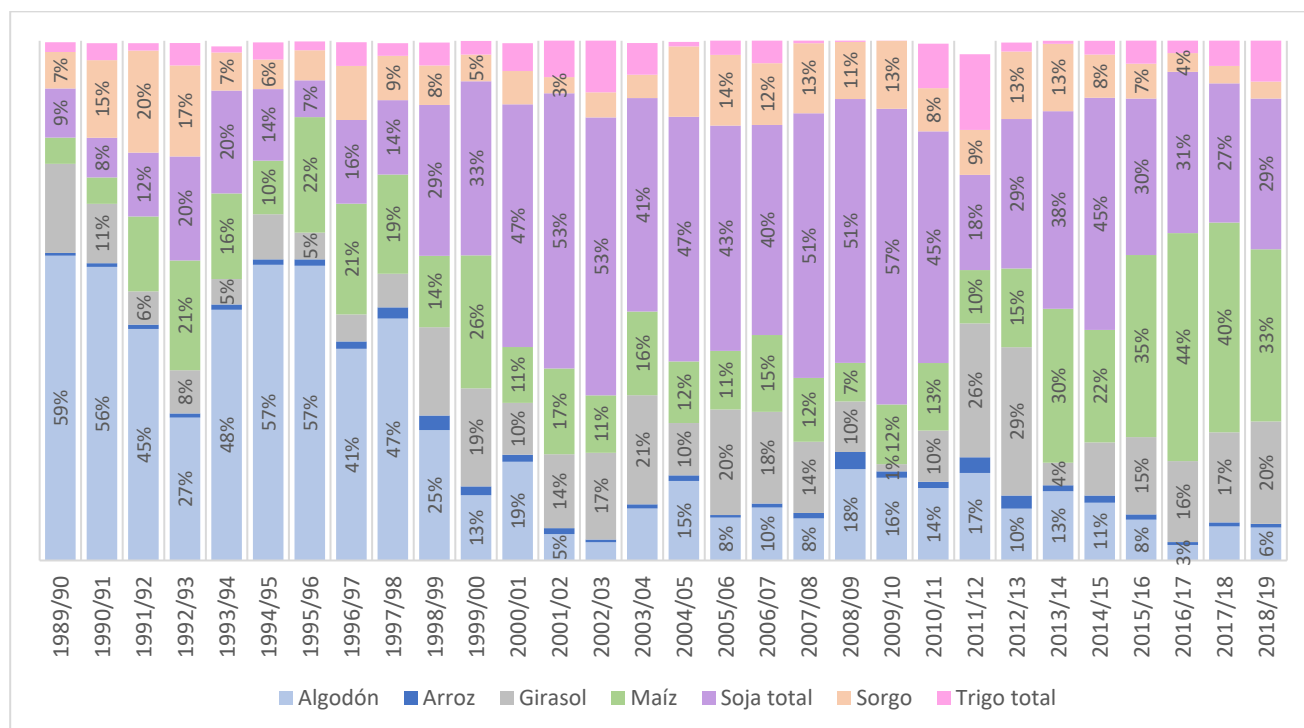
**Gráfico 11: Participación de la producción chaqueña en la producción nacional**



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Dirección de Estimaciones Agrícolas del Ministerio de Agricultura Pesca y Ganadería de la Nación (MAGyP).

El cultivo de la soja, se incorpora en el conjunto agrícola del Chaco a mediados de la década del ochenta, y cobra importancia en la segunda mitad de la década de los noventa con la aprobación del paquete tecnológico de soja transgénica, siembra directa y agroquímicos. Desde fines de esa década y hasta la campaña 2014/15, la soja se había constituido como el principal cultivo de la provincia (grafico 12). Según datos del Ministerio de Agricultura de la Nación correspondientes a la campaña 2007-2008, la soja concentraba el 51% de la producción agrícola chaqueña y, al mismo tiempo, lo producido por esta provincia representaba, para la misma campaña, más del 96% del total de soja que se produjo en el NEA. Aunque la importancia del Chaco para la producción nacional en dicha campaña (4%) fue menor a la evidenciada a nivel provincial y regional, se ubicaba como la primera provincia con mayor producción de este cultivo fuera de la región agrícola central constituida por las provincias de la pampa húmeda.

**Gráfico 12: Participación de los cultivos principales en la producción total de la Provincia de Chaco. En porcentaje, campañas 1989/90-2018/19**



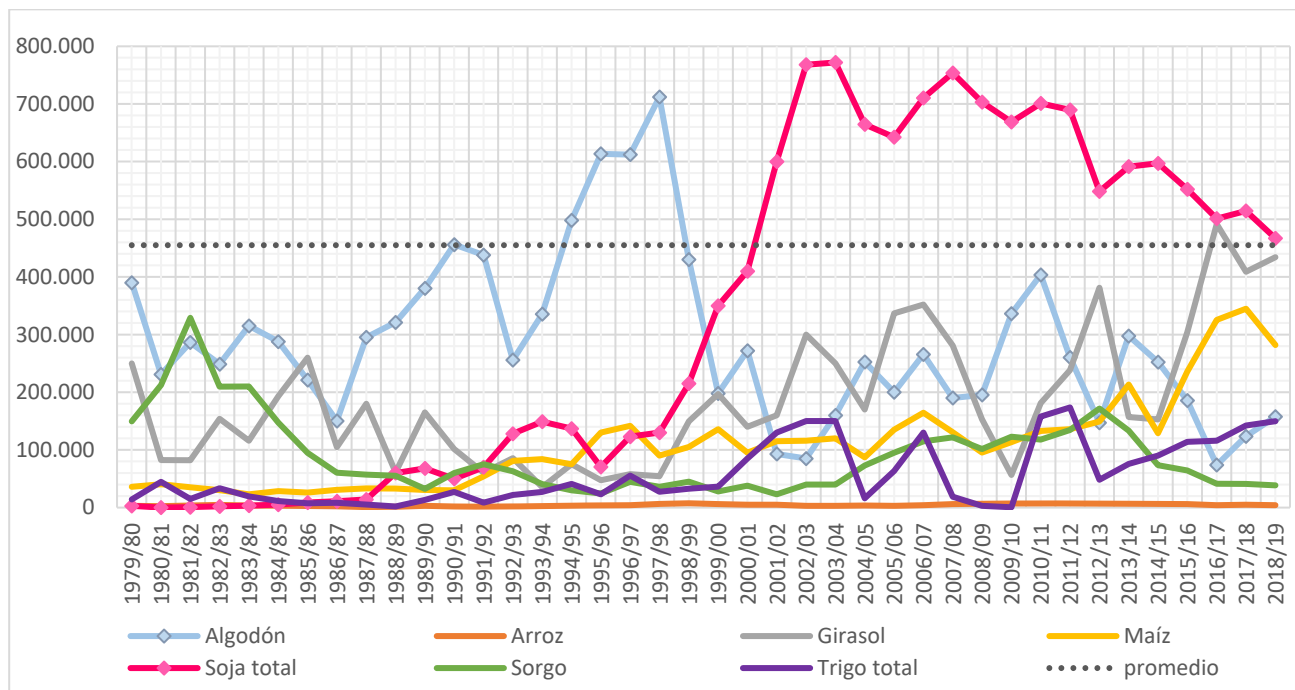
Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Dirección de Estimaciones Agrícolas del Ministerio de Agricultura Pesca y Ganadería de la Nación (MAGyP).

Sin embargo, la participación del cultivo dentro de la producción total de la provincia comenzó a perder peso a partir de la campaña 2010/11, hasta reducirse al 29% en la última campaña 2018/19, ocupando el segundo lugar de importancia luego de que la producción de Maíz comenzara a liderar el ranking desde la campaña 2015/16. Las otras producciones agrícolas relevantes en la estructura agrícola de la provincia son el girasol, el sorgo y el trigo, con participaciones en el total nacional que alcanzan al 22%, el 7% y el 2% respectivamente. A nivel provincial, el girasol representó el 20% de la producción total de la provincia, el sorgo el 3% y el trigo el 8%.

Si se toma en cuenta la superficie que ocupan los diferentes cultivos en la provincia (gráfico 13), es interesante resaltar al menos dos elementos novedosos en esta distribución de cultivos. Por un lado, la conversión de la agricultura basada en el cultivo tradicional del algodón a la agricultura basada en la tecnología y la sojización de la provincia del Chaco. Por el otro, solamente el algodón y la soja ocuparon superficies superiores a la superficie sembrada promedio de la provincia.



**Gráfico 13: Evolución de la superficie sembrada de los principales cultivos. Provincia del Chaco 1979-2019**



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Dirección de Estimaciones Agrícolas del Ministerio de Agricultura Pesca y Ganadería de la Nación (MAGyP).

La crisis en la economía del algodón (1962-1980) estimula un proceso de sustitución de cultivos y diversificación de actividades, comienza a ganar importancia relativa el maíz, el sorgo, el girasol y el trigo, ocupando el área dejada por el algodón y las nuevas incorporaciones de tierras a la agricultura. Esto fue posible, aumentando el tamaño de las explotaciones, ya sea mediante el desmonte o utilizando tierras abandonadas por los pequeños productores que constituyeron parte del éxodo poblacional.

Todos los cultivos prosperaron por la buena rentabilidad, pero este proceso se vio trunco en los pequeños productores minifundistas que seguían haciendo algodón, ya que desde punto de vista agronómico el cultivo de algodón seguía siendo el cultivo con más seguridad de cosecha frente a las contingencias climáticas extremas. En 1979-1980 crece el cultivo de algodón gracias a los precios internacionales, se hace una alternativa viable para acceder al mercado externo. En 1983 esto cambia drásticamente, el descenso de los precios internacionales, al aumento de los precios de los insumos, la sobrevaluación del peso y las

contingencias climáticas provocan una nueva crisis que se denota en el abandono de las chacras por pequeños y medianos productores descapitalizados y endeudados.

En la década del 1990 hubo nuevos intentos para fomentar el cultivo del algodón, lo que se consigue solo hasta la llegada del cultivo de soja, que irrumpe superando las 100.000 has desplazando al girasol y relegando totalmente al sorgo granífero.

Luego con el uso de la tecnología Soja RR, la ampliación de la frontera agrícola en las zonas no pampeanas, avanzó en gran medida sobre el monte ya degradado por la extracción maderera y la explotación ganadera, siendo deforestadas para ser incorporadas a la producción agrícola en general, con predominio del cultivo de soja.

Sin embargo, la soja es el cultivo de mayor expansión no solo en el Chaco, sino en el conjunto del país. En este sentido, el desarrollo del cultivo de la soja en la Provincia, empezó a cobrar importancia desde 1996/97.

Esta expansión se produce de la mano de una serie de cambios muy relevantes en torno no solo al uso sino a la gestión del recurso de la tierra; un verdadero cambio de la estructura rural. En primer lugar, resulta significativo mencionar el creciente componente tecnológico en la producción agropecuaria, que permite incorporar a la producción a tierras antes improductivas, así como elevar los rendimientos en tierras ya en explotación. Por supuesto, esto implica, en segundo lugar, un cambio en las labores culturales, que muchas veces choca con formas tradicionales de agricultura, así como un cambio del modelo de gestión, más centrada en la producción para venta en el mercado, orientada por la búsqueda de beneficios. Dicho cambio, a su vez, se caracteriza por conformar un modelo que emplea una menor cantidad de mano de obra. Si bien en la provincia el agro experimentó un crecimiento sostenido desde 1970, tal expansión no se ve reflejada en un aumento similar de la absorción de empleo primario, que pasó de un 40% en 1970 sobre la población activa total a un 12% en 2010 (Heredia, 2016).

Esta nueva forma de agricultura, con mayor intensidad en conocimiento y tecnología (que diluye la dicotomía agro-industria), implica una auténtica revolución sobre la estructura social del ámbito rural, que desplaza comunidades originarias, campesinos e incluso chacareros que no son capaces de ponerse al ritmo de las inversiones necesarias para producir en estos nuevos términos. Entre otros efectos relevantes, tiende a producir una concentración de la propiedad y el uso de la tierra.

### 1.2.2 Cadena textil algodonera

La cadena textil algodonera del Chaco es sin dudas uno de los eslabones más importantes del entramado productivo de la provincia. Es por ello que, no sin antes realizar una breve semblanza del sector y sus potencialidades, se intentará abordar la problemática que resulta de la relación estrecha que existe entre el sector público y las empresas que conforman la industria en cuestión.

Identificando los mecanismos más importantes de intervención adoptados por el Estado, tanto en la esfera nacional como en la provincial, se buscará examinar la existencia o no de posibles sesgos en la implementación y programación de los mismos.

El sector en cuestión comprende al cultivo del algodón, el desmotado para la obtención de la fibra de algodón y la elaboración de textiles y confecciones.

La etapa primaria se caracteriza por la potencialidad de ser desarrollada prácticamente en toda la provincia, sin embargo, la mayor concentración de los cultivos se encuentra en Comandante Luis Fontana (30,7%), O'Higgins (14,9%) y Fray Justo Santa María de Oro (14,2%)<sup>6</sup>. Los productores chaqueños representan aproximadamente el 50% del total a nivel país y en función a la cantidad de hectáreas sembradas se pueden identificar cuatro estratos bien identificados:

Tabla 2: Caracterización de los productores según estratos

<b>Estrato</b>	<b>% superficie sembrada</b>	<b>Sistema productivo</b>	<b>Acceso al crédito</b>
Minifundistas (0,1 - 10 ha)	20,11%	Tradicional y baja tecnología. Precariedad en la tenencia de la tierra y su organización	Grandes obstáculos para acceder al crédito bancario. Reciben apoyo gubernamental del gobierno
Pequeños (10,1-50 ha)	25,09%	Cultivo con tracción mecánica y equipo mínimo de maquinaria	Utilización de la asociación en cooperativas como forma de acceder a algún tipo de asistencia a los asociados que no acceden al crédito oficial.
Medianos (50,1-100 ha)	29,18%	Tienen equipos completos de herramientas y tractores. La cosecha es 100% mecánica.	
Grandes (más de 100 ha)	25,61%	Alta tecnología, siembra directa y el uso de biotecnología. Diversifican su producción. Algunos cuentan con desmotadoras.	Acceso al crédito y a los programas gubernamentales específicos al sector.

Fuente: Realizado en base al informe "La Cadena de Valor Textil en Chaco. Primer informe. 2016"

<sup>6</sup> INFORMES PRODUCTIVOS PROVINCIALES CHACO AÑO 1, N° 6. SEPTIEMBRE 2016

Dentro de esta etapa se estima que existen alrededor de 16.000 productores, los cuales representan aproximadamente el 50 % del total en el país. A su vez, en este conjunto convive una heterogeneidad en cuanto a los niveles de producción y tecnificación. Se encuentra un conjunto de organizaciones como la Unión de Cooperativas Algodoneras y la Federación Chaqueña de Asociaciones Rurales. Estas nuclean especialmente a pequeños y medianos productores facilitando el acopio y desmote de parte importante de la producción y la financiación de las campañas. Por otro lado, tenemos los llamados “productores-empresarios” que producen las grandes extensiones de tierra, las cuales arriendan o compran a los colonos locales. Cuentan con métodos de producción modernos y tecnológicos y muchas ellas cuentan con sus propios equipos desmotadores. Los actores más importantes dentro de esta categoría lo constituyen el Grupo Linke, Martín Hnos., Nicolás Uselack, Parra, Grupo Sogico y La Paloma

En el sector industrial encontramos a las desmotadoras, donde se separa la semilla de la fibra y constituye el primer eslabón del sector. La provincia cuenta con 71 plantas de desmote, que significa más del 60% del total de plantas en el país. Muchas de las desmotadoras están integradas a las hilanderías, pero lo más común es que sean proveedoras de estas.

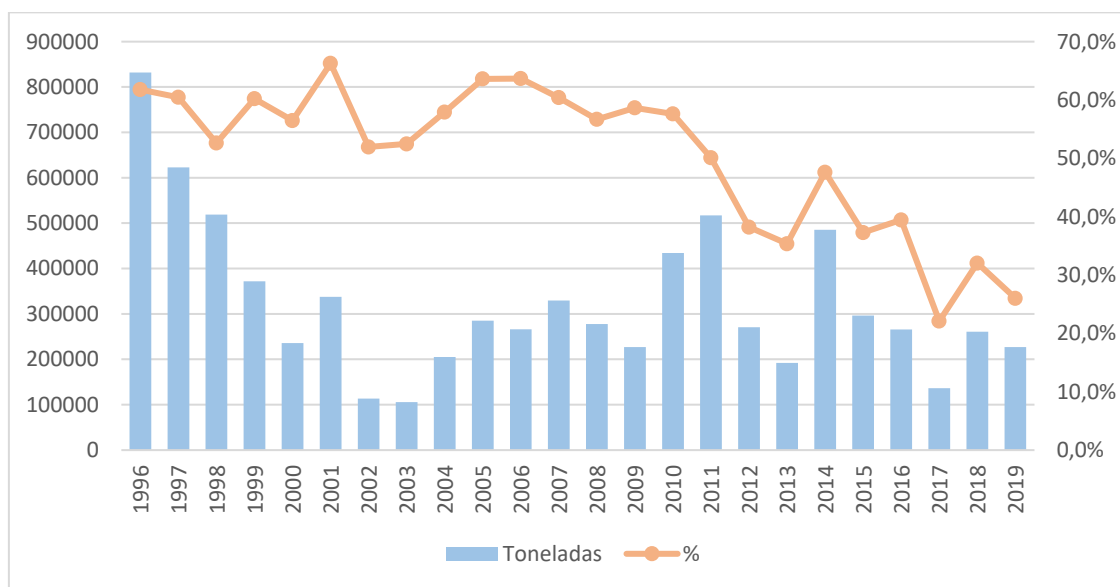
Respecto a los siguientes eslabones del sector industrial encontramos a las hilanderías, donde se convierte la fibra en hilo que luego en las tejedurías se convierte en los distintos tipos de tela a utilizar para la confección. La localización de las hilanderías y tejedurías suele ser principalmente cercana a los centros de consumo como Buenos Aires, pero también en las provincias que ofrecen regímenes de promoción industrial, en menor medida. Si tomamos en cuenta el valor agregado de estos eslabones a nivel país, existe un 54% del mismo que se encuentra cercano a Buenos Aires y el resto se distribuye en torno al 6% en las demás provincias. También cabe aclarar que es aquí donde emplea la mayor cantidad de trabajadores en toda la industria textil, siendo un 46% del empleo total.

Por último, tenemos los talleres de confección que comprende la selección de modelos y telas, la preparación de moldes, el corte del material, cosido y armado de prenda. Su ubicación tiene la misma característica que los eslabones anteriores y es por ello que desde el Gobierno Provincial se trató de apuntalar en este sentido. El programa Prointex, a través

de la marca Chacú y el Grupo Cardón-Pampero aparecen como actores principales en la provincia y que serán tenidos en cuenta más adelante en el análisis.

En cuanto a la producción en toneladas presentada en el gráfico siguiente, podemos apreciar que es muy fluctuante a partir de 2003, presentando picos en 2011 y 2014, seguidos por caídas que se prolongan más de un año. La explicación de dichas fluctuaciones viene dada por ciertas dificultades como ser el anteriormente mencionado boom de la soja, la presencia de plagas que afectan a los cultivos (picudo) junto con condiciones climáticas adversas y la caída de los precios internos y externos. Hasta el año 2010 el Chaco promediaba aproximadamente el 60% de la producción total de algodón a nivel nacional y a partir de allí su participación cae hasta ubicarse en un 26% para el 2019.

**Gráfico 14: Producción en toneladas de fibras de algodón y participación de Chaco en la producción de algodón nacional. Año 1996 – 2019.**



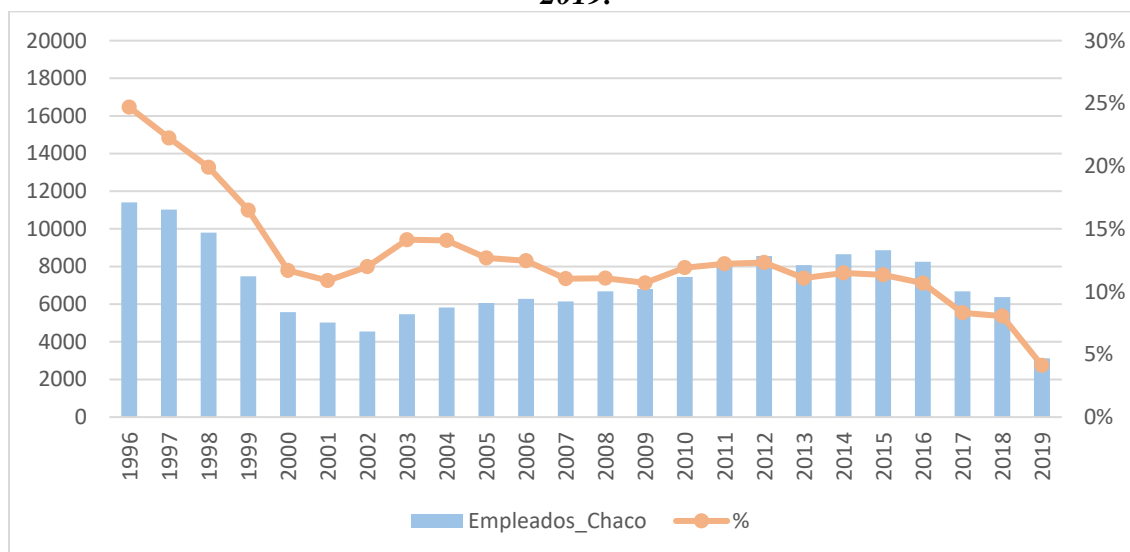
Fuente: Elaboración propia en base a datos productivos del Ministerio de Producción y Trabajo de la Nación.

En términos de generación de empleo registrado, el sector textil chaqueño representa en promedio un 2% del total a nivel país. En base a la información estimada por el Banco Mundial (2010), se tiene que en toda la cadena productiva existen más de 21.000 puestos de trabajos registrados y no registrados, de los cuales un 80% corresponden a la fase primaria.

En el siguiente gráfico se puede ver la evolución del empleo registrado en el sector. En promedio en todo el periodo se registran casi 7184 puestos de trabajo registrados, los cuales, al ver su dinámica en el tiempo, se vieron afectados fuertemente en los finales de la década de los '90 identificándose una caída importante en 2002. Sin embargo, es de notar

también que luego de cierta recuperación en los primeros quince años del segundo milenio, se vuelve a retraer la cantidad de puestos registrados. Es importante destacar que las caídas implican pérdidas netas trabajo formal o desplazamiento de los formales a empleos informales.

**Gráfico 15: Evolución del empleo registrado en el sector textil del Chaco. Año 1996 - 2019.**

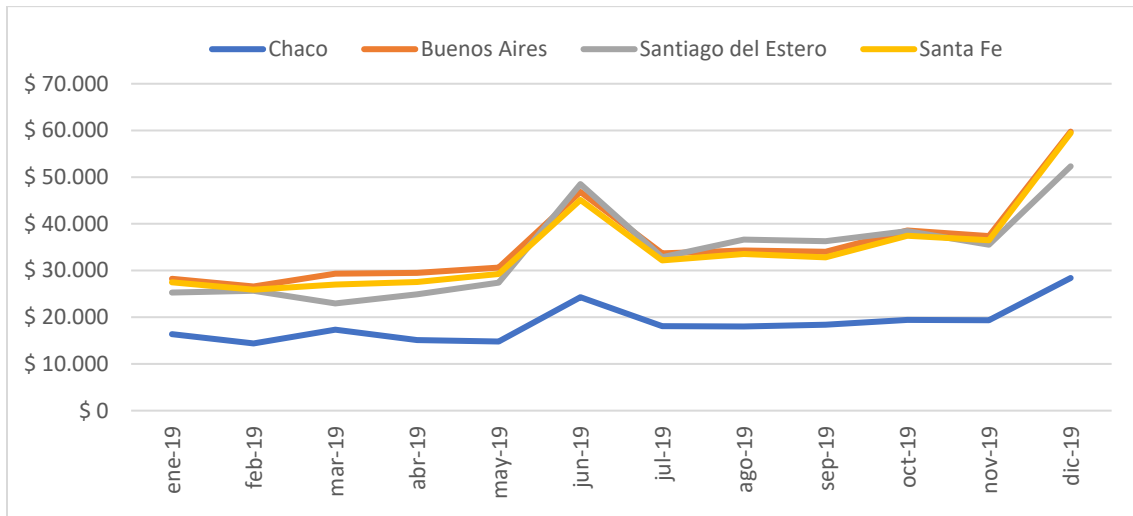


Fuente: Elaboración propia en base a datos de OEDE- METySS.

Por otro lado, el empleo textil representa un 28% del total en el sector industrial de la provincia y un 3% del total de los registrados en el Chaco.

A priori, se puede apreciar la gran informalidad que presenta el sector, la cual se plasma en la etapa primaria de la cadena productiva. Junto con bajos niveles de tecnología aplicados la producción se reproduce una mano de obra que no presenta gran tecnificación y que, sin la asistencia en nuevas prácticas más eficientes sumados a facilidades para incorporar maquinarias y tecnología, no tiene posibilidades de cambiar sus hábitos y su condición tradicional.

**Gráfico 16: Remuneraciones promedio de la industria textil en el año 2019.**

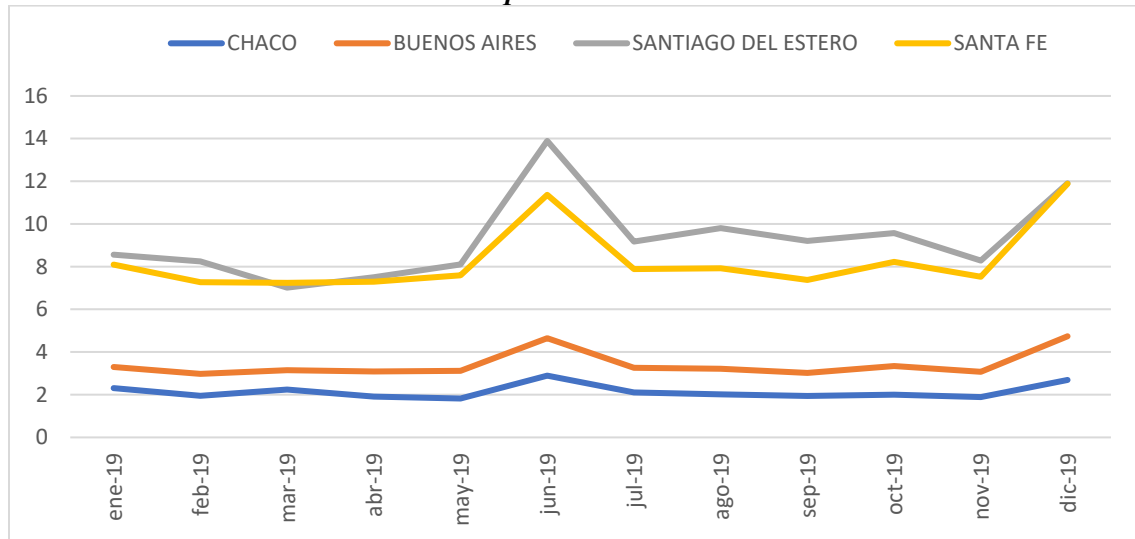


Fuente: Elaboración propia en base a datos del OEDE- METySS e INDEC

Respecto de las remuneraciones de la industria textil, al compararlos con otras provincias que cuentan con desempeño industrial en esta rama, se encuentra que el Chaco cuenta con niveles inferiores a los \$20.000 para el año 2019, lo que resulta el valor más bajo frente a las demás provincias. En promedio Buenos Aires, Santiago del Estero y Santa Fe tienen valores similares de remuneraciones siendo estas en torno a los \$34.000.

De todas formas, el anterior análisis, aunque pueda demostrar la diferencia salarial del Chaco respecto de otras provincias, resulta limitado ya que las canastas de bienes de consumo no tienen el mismo valor en zonas diferentes. Es por eso que en el próximo gráfico se realiza una relación entre los salarios expuestos anteriormente y la canasta básica de alimentos de la zona que corresponda a la provincia que se analice. Así podremos comparar de manera más homogénea a las provincias, interpretando el resultado como la cantidad de canastas básicas que se pueden adquirir con un salario promedio del sector en cada provincia.

**Gráfico 17: Ratio remuneraciones/canasta básica alimentaria de las provincias textiles para 2019.**



Fuente: Elaboración propia en base a datos del OEDE- METySS e INDEC

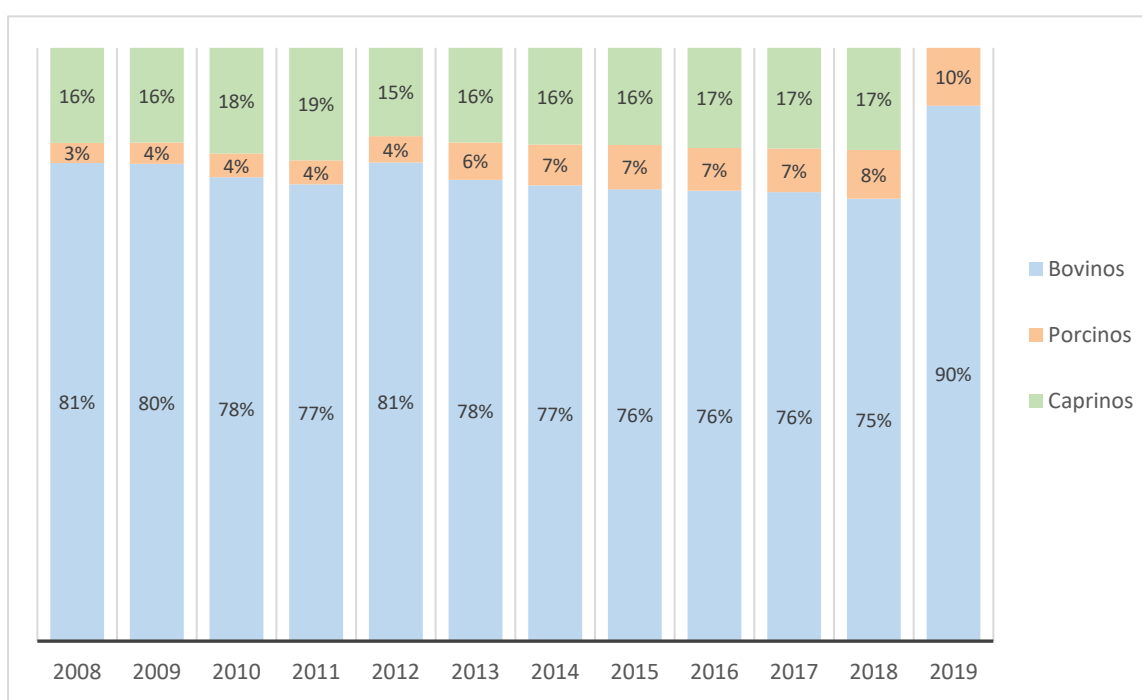
Como vemos el Chaco nuevamente se muestra con el peor desempeño de las provincias analizadas para el 2019, ubicándose muy por debajo de Santiago del Estero y Santa Fe. Aproximadamente en el Chaco, con un salario promedio del sector, se puede adquirir 2,15 canastas básicas, mientras que en Santiago del Estero el número se eleva a 9,34 canastas básicas alimentarias y 8,30 para la provincia de Santa Fe. Por último, Buenos Aires arroja un 3,41 y llama la atención por la diferencia que existe respecto de las provincias con mejor performance.



### 1.2.3 Cadena Cárnica

Actualmente, la provincia cuenta con un escaso entramado productivo del sector cárnico, al menos en lo que refiere a su diversidad. En efecto, solo se detectan tres tipos de producción cárnica a escala durante el período analizado (gráfico 18), en la que el sector bovino representa en promedio el 70% de la producción, seguido por la carne caprina y la porcina, fundamentalmente. Sin embargo, la serie cierra el año 2019 con solamente dos producciones de relevancia: bovinos y porcinos, con una participación de 90% y 10% respectivamente.

**Gráfico 18: Composición del Stock ganadero provincial. Periodo 2008-2019**



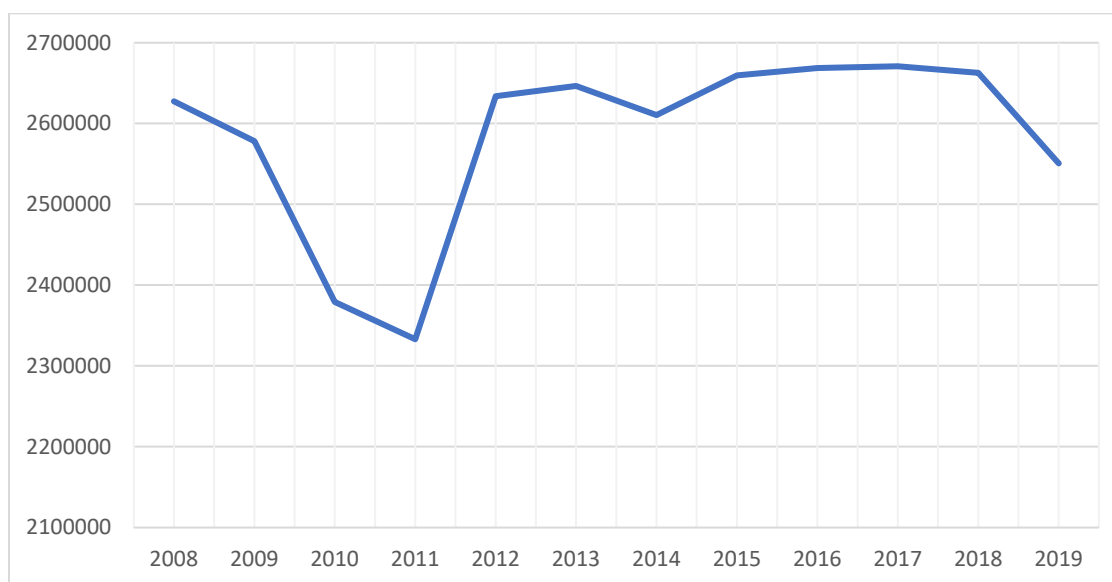
Fuente: Elaboración propia en base a datos de Senasa y de la Dirección de Producción Animal del Ministerio de Producción de la Provincia del Chaco.

La ganadería vacuna se practica con rodeos de animales criollos y cruza de cebú, que se adaptan con facilidad a las altas temperaturas, la escasez de pastos o las áreas anegadas. Los campos chaqueños son también ocupados como "de invernada" para los vacunos, es decir que comienzan su desarrollo aquí para culminar en la Pampa Húmeda. Los campos son ocupados por la ganadería en zonas cuya baja permeabilidad dificulta la realización de la agricultura, también al noroeste de la provincia, debido a la existencia de montes nativos que sustentan procesos de ganadería bajo el sistema silvopastoril, fundamentalmente para pequeños ganaderos. De esta manera, la actividad bovina en la

provincia se concentra fundamentalmente en los departamentos de Libertador General San Martín, Tapenagá, General Güemes y Almirante Brown.

En lo referente a la producción, la provincia promedia 2,5 millones de cabezas de stock anual durante el período bajo análisis, con la existencia de una caída relevante entre 2009 y 2011, pero caracterizados por una relativa estabilidad que ronda las 2,6 millones de cabezas anuales. En lo que respecta a la relevancia nacional de la carne bovina chaqueña, el aporte se mantiene inmutable en torno al 5% del total nacional, sin poder superar esa brecha a lo largo de la línea temporal. Sin embargo, tal como se especifica en los párrafos anteriores, la faena de la provincia representa apenas un 1,8% del total nacional, debido a la existencia escasa de establecimientos dedicados a la invernada y el ciclo completo, que hace que un gran porcentaje de terneros se engorden en otras provincias (Santa Fé, Salta y Santiago del Estero, fundamentalmente)<sup>7</sup>.

**Gráfico 19: Cabezas de ganado. Chaco. Periodo 2008-2019**



Fuente: Elaboración propia en base a SENASA

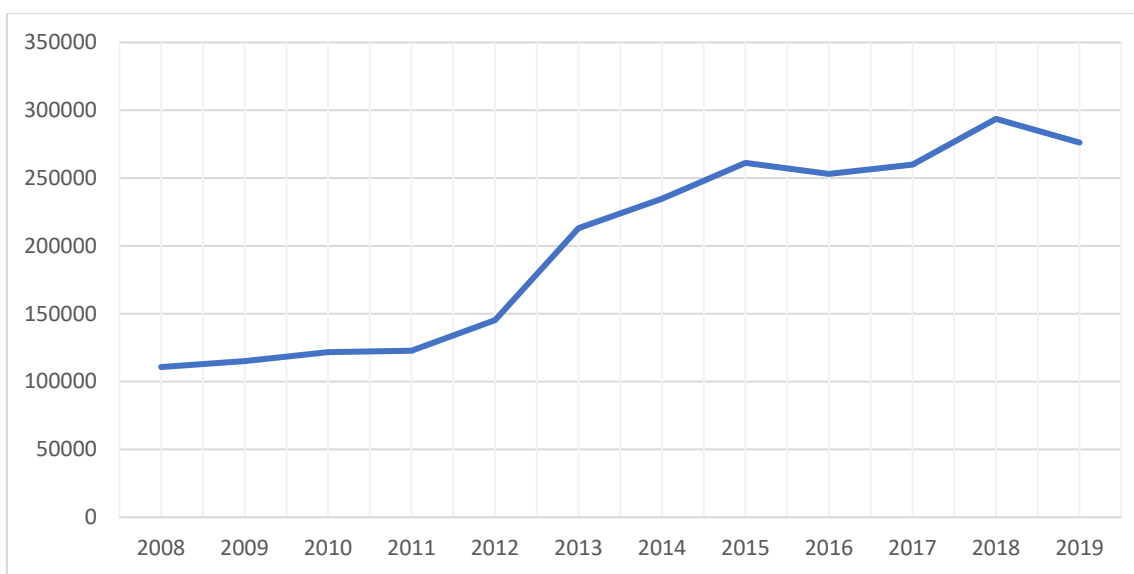
La producción primaria de la cadena **bovina** es la de mayor relevancia en la provincia. Según información de SENASA, en 2013 los establecimientos con menos de 250 cabezas representaban el 85% del total provincial, y el 30% de las existencias. Por otra parte, el 7%

<sup>7</sup> [https://www.economia.gob.ar/peconomica/dnper/fichas\\_provinciales/SSPE-Informe\\_Productivo\\_Provincial-Chaco.pdf](https://www.economia.gob.ar/peconomica/dnper/fichas_provinciales/SSPE-Informe_Productivo_Provincial-Chaco.pdf)

de los establecimientos chaqueños poseen más de 500 cabezas y concentran el 53% del stock bovino. Además, teniendo en cuenta estimaciones del Ministerio de Agroindustria, se calcula un empleado rural permanente cada 500 vacas en rodeos de cría o ciclo completo. Si se considera que el 71% del stock correspondería a cría, se estiman entre 3.800 y 4.000 puestos de trabajo permanentes en la producción primaria.

En cuanto a la industria manufacturera de la carne, se caracteriza por una fuerte concentración de frigoríficos en el área metropolitana y las principales ciudades de la provincia, en tanto que las localidades más pequeñas suelen abastecerse a través de mataderos habilitados en la provincia. En total, la cantidad de establecimientos habilitados para faena de bovinos en el Chaco es de 32, según información actualizada a Enero de 2020<sup>8</sup>. Así, la provincia aumentó su participación a nivel nacional hasta 5,4%.

**Gráfico 20: Stock de porcinos. Toneladas. Chaco. Periodo 2008-2019**



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación (MAGyP).

La cadena cárnica de *porcinos* comenzó a tener cierta relevancia en la provincia a partir de la constitución de un criadero y frigorífico de envergadura, a través del cual se produce y comercializa la mayoría de la producción. Este establecimiento se encuentra en la localidad de General Vedia, en el sudeste de la provincia. El resto de la cadena se encuentra compuesta básicamente por pequeños productores que realizan ganadería de subsistencia y

<sup>8</sup> <https://www.magyp.gob.ar/sitio/areas/gestion/>

venden sus remanentes a pequeños acopiadores que realizan el servicio de faena a través de los mataderos municipales, en su mayoría. La relevancia de este complejo porcino se evidencia en la evolución del stock porcino en los últimos años. Comenzando desde menos de 100.000 tn anuales en 2008, que representaba un 3,8% del stock nacional, a un promedio superior a las 250.000 cabezas durante el último trienio.

A partir del surgimiento del primer frigorífico porcino de la provincia, comenzaron a reproducirse en el sudeste de la provincia algunos establecimientos que realizan ciclo completo de engorde de porcinos de manera intensiva, pero respetando ciertos parámetros de sanidad y alimentación requeridos para faena en frigorífico, puesto que todo el producido del mismo se comercializa a través de una sola firma, propiedad del mismo grupo empresario.

La cadena de producción *avícola* en el Chaco no cuenta con un desarrollo productivo de carácter intensivo y/o comercial. Por lo general, estuvo siempre relegado al consumo de subsistencia de las economías familiares de origen rural.

Sin embargo, a partir de 2011 el gobierno provincial comenzó las primeras negociaciones con la marca líder del mercado nacional, para poder desarrollar de manera competitiva la cadena, a partir de su relevancia no sólo en el mercado interno, sino también de su capacidad exportadora.

El objetivo principal del proyecto consistió en la generación de valor en origen, transformando granos en carne. Para ello, el plan inicial suponía la instalación de un frigorífico con capacidad de faena diaria de 25.000 aves, una planta de producción de alimentos balanceados, una planta de incubación y granjas de postura.

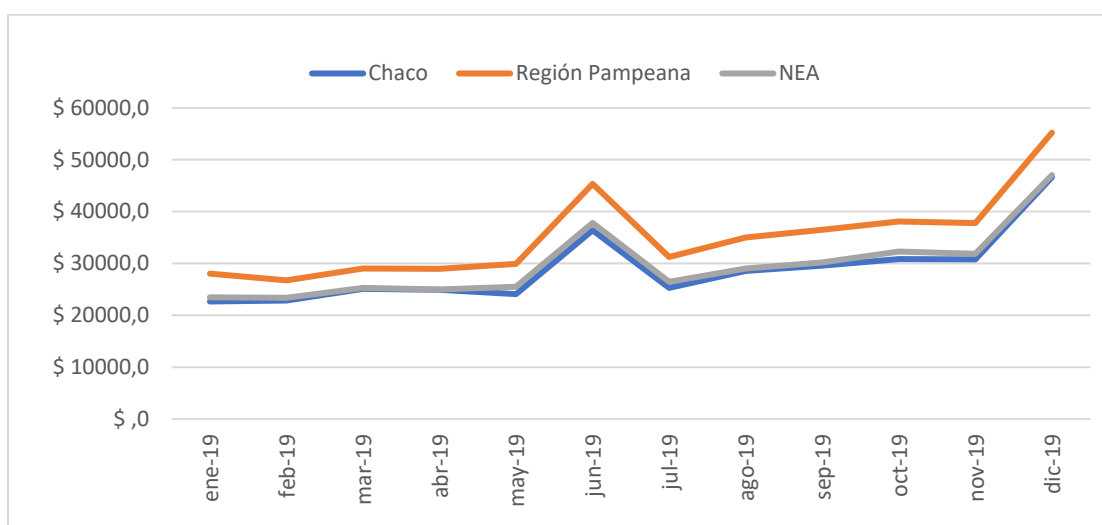
Actualmente, Granja Tres Arroyos tiene en funcionamiento en la provincia dos granjas de recría de aves reproductoras, cuatro granjas de producción o postura de huevos incubables, teniendo una capacidad de producción de doce millones de huevos fértiles por años. También funciona una planta de incubación, con una capacidad de producción de 6,8 millones de pollitos BB al año, contando con doce maquinas incubadoras, con todas las salas climatizadas y adecuadas para la producción en condiciones de bioseguridad. Esta planta de producción en la actualidad ocupa 50 personas, desde donde se envían desde allí un total de 12 millones de huevos fértiles.<sup>9</sup>

En una lógica similar, aunque con un recorrido histórico muy disímil, la cadena *caprina* encuentra algunos puntos en común con la avícola.

Según información de SENASA, la provincia cuenta con 9.528 productores caprinos que poseían a diciembre de 2019 un stock aproximado de 586.262 cabezas, lo que representaba un 12,05% del total de caprinos producidos en el Chaco. Además, cuenta con tres establecimientos habilitados para faenar y procesar caprinos, por lo que el segmento industrial de la cadena también se encuentra presente en la actualidad.

Ahora bien, a partir de 2015 el gobierno provincial intentó generar un proceso de desarrollo del sector mediante un convenio con una firma privada, que tenía como principal objetivo la obtención de un excedente de calidad, en condiciones de exportar. A tal efecto, se delegó la producción y comercialización del Frigorífico caprino de la Cooperativa Trento Chaqueña. Sin embargo, estos últimos intentos por generar una veta exportadora no tuvieron los resultados esperados.

**Gráfico 21: Remuneración promedio del sector formal. Ganadería. 2019**



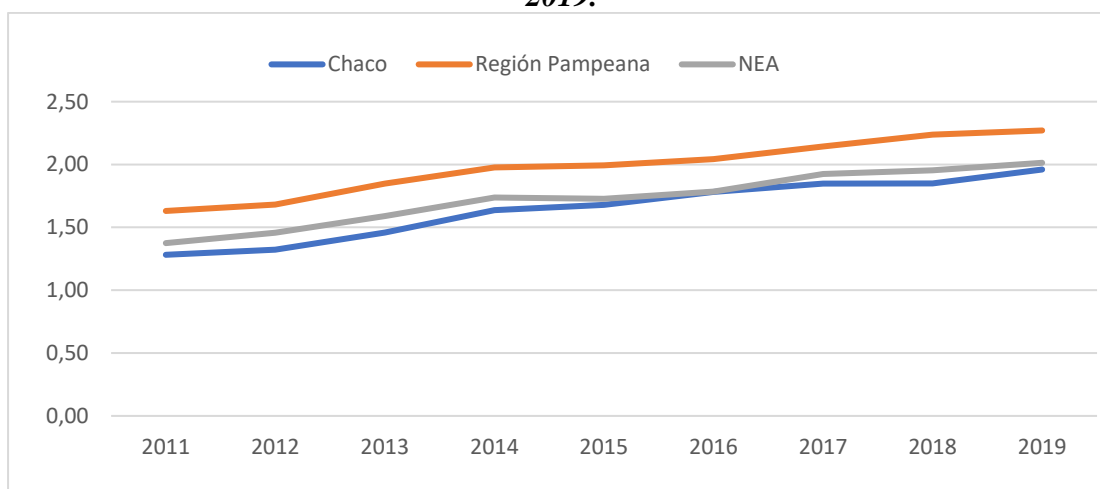
Fuente: Elaboración propia en base a OEDE- METySS e INDEC.

Un primer análisis sobre las remuneraciones al sector cárnico en general podría parecer positivo para el sector y, por ende para la economía en general, pero hay dos cuestiones sobre las que debería profundizarse el análisis para entender cómo se perpetúa un círculo vicioso que imposibilita el desarrollo. En una primera instancia, los datos que aquí se exponen sólo explican el sector laboral de empleados registrados, dejando fuera por tanto a una gran parte de la cadena sin analizar, aquella parte que, por pertenecer a la informalidad, también se constituye como la más vulnerable, no sólo en términos de remuneración sino

también en los beneficios laterales que provee el sector formal, como el acceso a la previsión de salud, jubilación digna y cierta estabilidad laboral, indispensable para planificar y proyectar el desarrollo de los trabajadores y su familia.

Por otro lado, en la comparación con otras regiones fundamentalmente el NEA (puesto que es donde pertenece la provincia y con quién compartimos una caracterización socio-económica y cultural relativamente similar), y la región pampeana (en un contrapunto al Nea dado que es la región más productiva en esta rama, y como se analizara más adelante, la que más se beneficia de las políticas públicas para apuntalar y desarrollar el sector), el círculo vicioso de la pobreza se multiplica exponencialmente cuando los incentivos fiscales y los créditos productivos subsidiarios se abocan fundamentalmente a financiar un sector que ya de por sí es rentable y competitivo. Lo que termina excluyendo a zonas periféricas, condenándolas a la mera subsistencia, reduciendo la capacidad de desarrollo del sector.

**Gráfico 22. Ratio Remuneraciones/Salario mínimo vital y móvil. Sector ganadero. 2011-2019.**



Fuente: Elaboración propia en base a OEDE- METySS e INDEC.

Los dos gráficos precedentes dan cuenta de la situación que se viene narrando. Si se toma de manera aislada, vemos que el salario promedio del sector formal en la ganadería en Chaco es superior, durante toda la serie, al salario mínimo vital y móvil. Sin embargo, tanto para la región como cuando se compara con la pampa húmeda, el ratio es sensiblemente inferior, ergo, las condición de los asalariados se deteriora con el correr de los años con respecto a sus pares de otras provincias. Además, si consideramos el impacto de los salarios en el resto de la economía y su funcionamiento, esta situación agudiza el círculo vicioso de

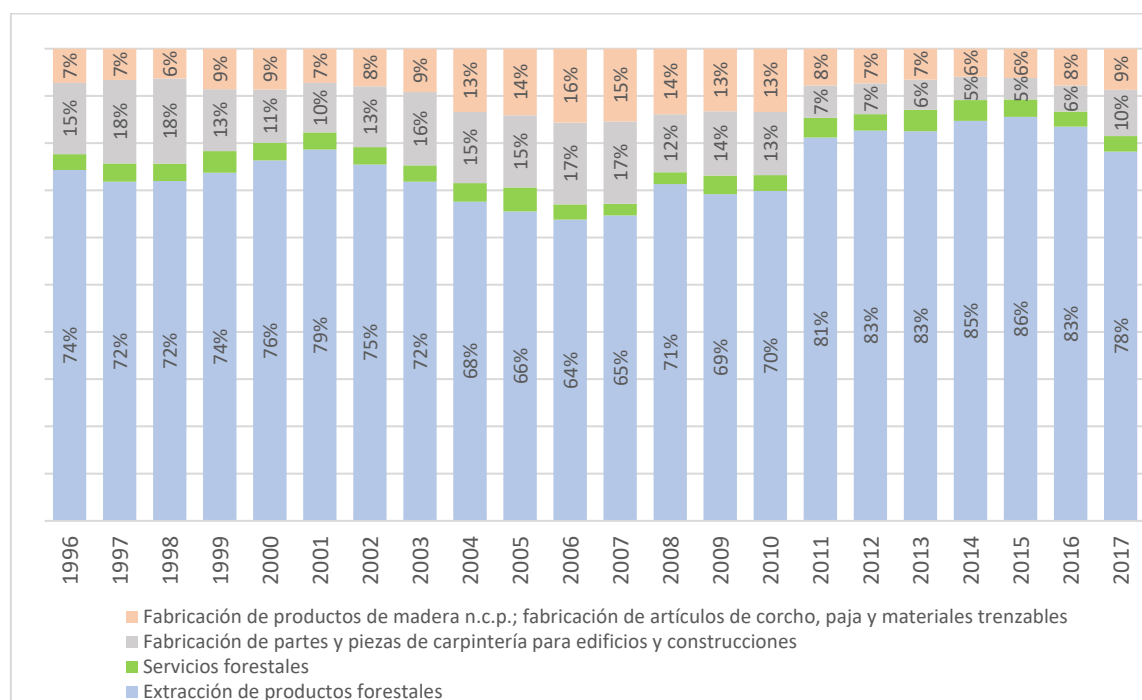
la pobreza, en tanto que los recursos destinados a consumo que se generan en la ganadería son inferiores a los de otras jurisdicciones. Menor capacidad de consumo implica no sólo peor calidad de vida para el trabajador, sino menores recursos para la comunidad donde se encuentra inserto y por ende, un aumento de la pobreza y la precariedad. Es por esto que pensar un esquema de desarrollo del sector ganadero en la provincia no sólo es menester para diversificar y mejorar la matriz productiva local, sino también para generar una circulación de bienes y servicios suficiente que potencie el mercado interno y, por ende, mejore las condiciones de vida de todos los chaqueños.

### 1.2.4 Cadena Foresto Industrial

La cadena foresto-industrial en la provincia, está constituida principalmente por el desarrollo de la actividad de extracción de los productos maderables del bosque nativo (actividad desarrollada por los productores forestales), su transformación mediante procesos mecánicos y termoquímicos (que configuran la foresto industria) y su posterior comercialización dentro y fuera de la provincia.

El sector primario de la cadena, concentra históricamente la mayor proporción de empresas, constituyendo más del 75 % de las empresas registradas.

**Gráfico23: Evolución de la participación de Empresas según Tipo de actividad ligada a la Foresto Industria**



Fuente: Elaboración propia en base a OEDE- METySS

La base forestal chaqueña se asienta en el aprovechamiento de las especies de bosque nativo que comenzó a fines del siglo XIX, para abastecer a las fábricas de la industria de tanino y de durmientes”<sup>10</sup>. La trayectoria que comienza con la empresa denominada La Forestal, dadas las condiciones “naturales” del monte chaqueño y la capacidad de explotación de la naturaleza, ha marcado desde ese entonces el sistema productivo, y la vida misma de los chaqueños.

<sup>10</sup> Chaco. Informe productivo provincial. Ministerio de Hacienda de la Nación

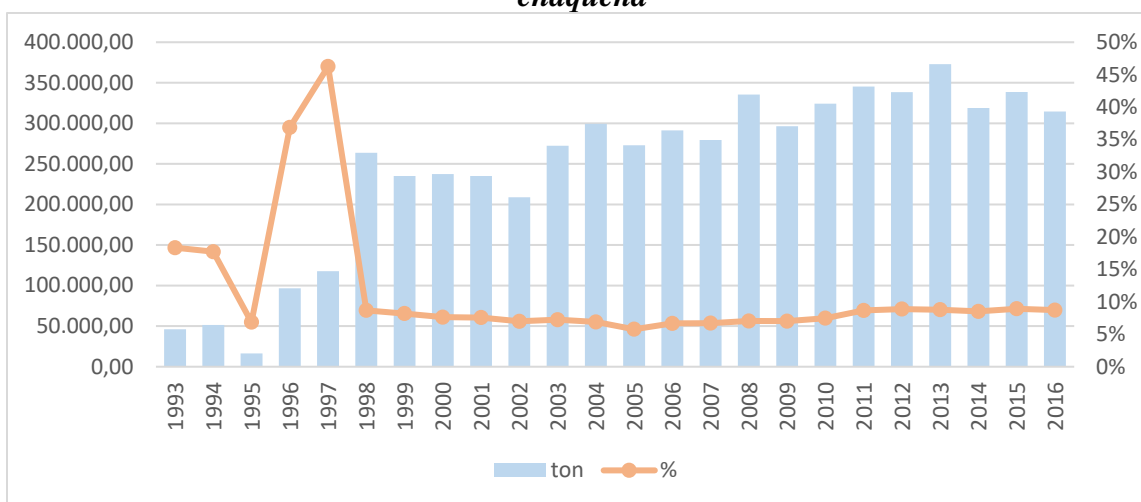


Ello configura una presunción de que se está ante una industria con un conocimiento acumulado respecto de sus prácticas por parte de los factores productivos que la integran, respecto del aprendizaje de los trabajadores y del empresario maderero.

En virtud de lo anterior es posible considerar a la participación de la foresto industria en el total nacional. El bosque nativo chaqueño se extiende por 4,8 millones de hectáreas (13% del monte nativo existente en el país). Esta importante dotación de bosques nativos, principal fuente de materias primas para el desarrollo de la industria forestal, la convierte además en una de las regiones de mayor producción forestal primaria a nivel nacional, por lo que es esperable el surgimiento de la industria forestal en el marco del sistema capitalista como así también con conflictos socio-culturales derivados de su explotación.

Tomando el grafico 13, se distingue que, en promedio, el 9% de producción nacional tiene por base a la Provincia del Chaco. Si bien esta afirmación por sí misma no debe vincularse como evidencia de una industria que haya capitalizado los aprendizajes de los negocios (podríamos tener en cuenta otros factores como disponibilidad de recursos naturales, legislación vigente o remuneración al trabajo) si es un elemento que suma en ese sentido como condición necesaria. El nivel de participación de la producción forestal chaqueña otorga un posicionamiento a la provincia en el rubro.

**Gráfico 24: Producción (tn) y participación en el país (%) de la foresto industria chaqueña**



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Producción y Trabajo de la Nación.

El polo productivo de la industria forestal se concentra en la zona centro de la Provincia del Chaco (a la vera de la Ruta Nacional N° 16) desde Presidencia de la Plaza hasta

Presidencia Roque Sáenz Peña) siendo Machagai el epicentro de la industria. Sin embargo, el 80% de la materia prima que abastece al polo productivo, se encuentra en los departamentos de General Güemes y Almirante Brown, al noroeste de la provincia, y dentro de ellos, poco más de un millón de hectáreas son reservas naturales.

Esta configuración espacial de la cadena se traduce en algunas dificultades, costos de flete por la distancia, conflictos por la explotación del monte nativo con las comunidades de pueblos originarios residentes en la zona del impenetrable, cuestiones relacionadas al clima (en épocas de lluvias se anegan los caminos) que dificultan la extracción de la madera, entre otros

Como se mencionó más arriba, la foresto-industria chaqueña comprende la industrialización de la madera, a través de procesos mecánicos o termoquímicos. Entre los procesos mecánicos se reúnen la actividad de los aserraderos, la producción de muebles y aberturas, de pisos y parquet y de materiales utilizados en la construcción. Por otro lado, los procesos termoquímicos incluyen a la producción de tanino, furfural, carbón (carbón vegetal, briquetas y carbón activado) y carbonilla.

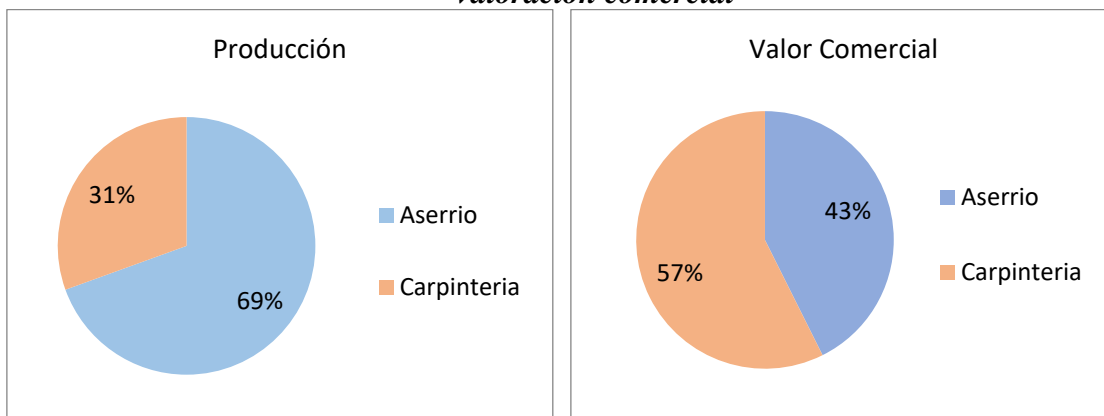
**Tabla 3: Volumen de producción y valor comercial según el tipo de proceso industrial. Año 2018. Provincia del Chaco.**

<b>Proceso</b>	<b>Volumen de producción</b>	<b>Valoración comercial</b>	<b>Participación valoración comercial</b>
<b>Mecánico</b>	21.558.689,37 pies <sup>2</sup>	\$ 2.161.356.547,22	35,51%
<b>Termoquímico</b>	306.293,17 toneladas	\$ 3.924.375.341,33	64,49%

Fuente: Elaboración propia en base al Informe Estadístico 2018 – Dirección de Bosques Chaco

Para 2018, casi dos terceras partes de la industria factura en base a un proceso termoquímico, pero ello no nos dice que sea el que más insumo forestal consume o produzca (no es posible establecerlo debido a que el volumen de producción se presenta en diferentes unidades de medida) sino más bien establece un indicio respecto del valor agregado y la capacidad de negociación según el proceso al cual uno puede insertarse.

**Gráfico 25: Procesos mecánicos. Participación según volumen de producción y según valoración comercial**

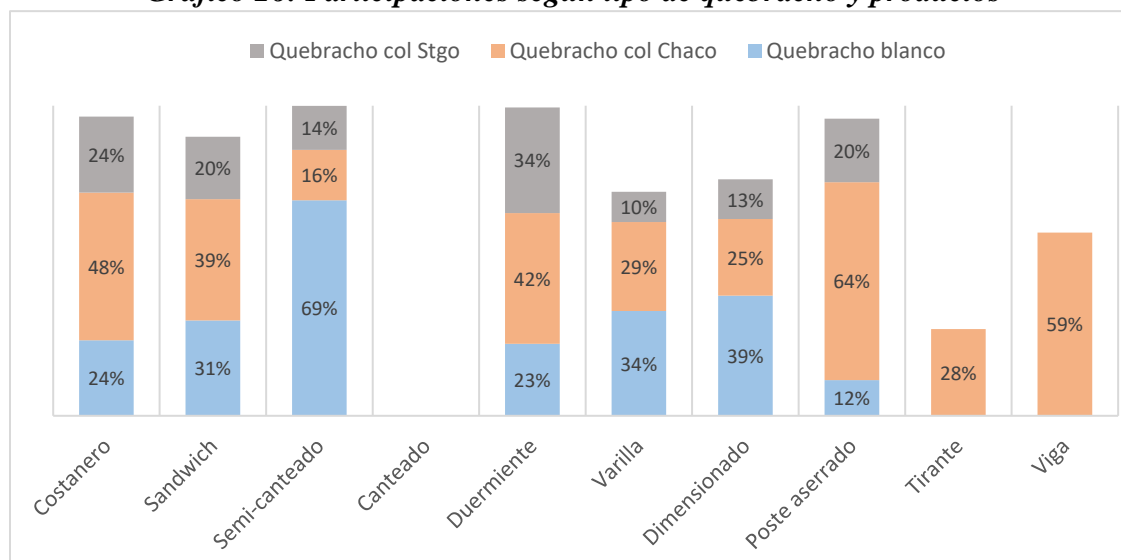


Fuente: Elaboración propia en base al Informe Estadístico 2018 – Dirección de Bosques Chaco

Entre los procesos mecánicos, si bien el aserrío explica casi el 70% del volumen producido, solo justifica el 43% de la creación de valor comercial, como se presenta en el primer par de gráficos.

En el curso de profundizar la naturaleza de la primera transformación es posible detectar, según los registros que lleva a cabo la Dirección de Bosques, que para 2018 se aprovecharon una variedad de 25 especies forestales, sin embargo, es el quebracho la especie casi exclusiva de la primera transformación. El quebracho (en sus distintos tipos) aglomera el 82% del volumen de producción en la primera transformación y participa fuertemente en casi todos los productos, según lo detalla el grafico anterior.

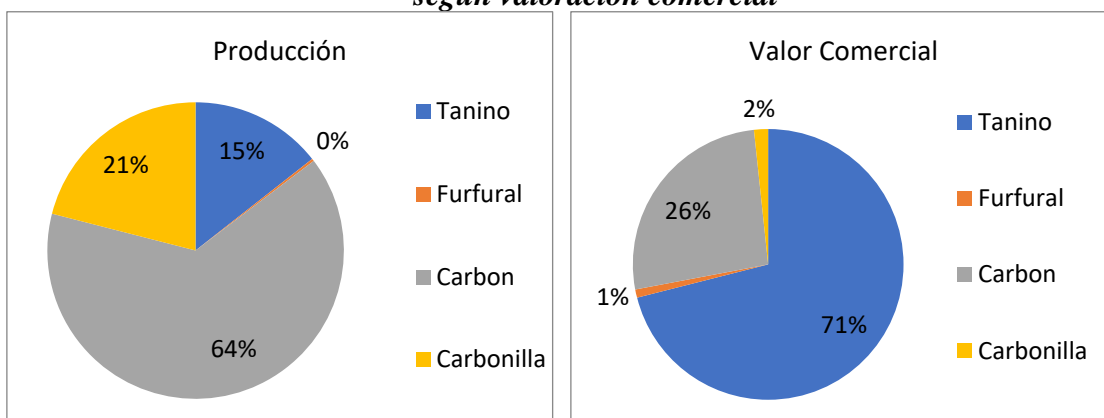
**Gráfico 26: Participaciones según tipo de quebracho y productos**



Fuente: Elaboración propia en base al Informe Estadístico 2018 – Dirección de Bosques Chaco

En lo atinente a los procesos termoquímicos sucede algo similar: si bien el carbón y la carbonilla representan el 85% del volumen de producción su valoración comercial no llega a justificar el 30% de la creación de valor comercial, también expuesto gráficamente en los pares que siguen. Ello pone de manifiesto cierto sesgo hacia producciones no muy lejos de la actividad primaria en cuanto a su complejidad, por un lado, y de la capacidad de creación de valor por otro. Sin embargo, también marca un camino: mayor industrialización del sector foresto industrial redundará en más beneficios para el sector y la provincia, según lo expuesto anteriormente y aquí porque existen economías externas de escala que pueden aprovecharse para un salto cualitativo de la actividad.

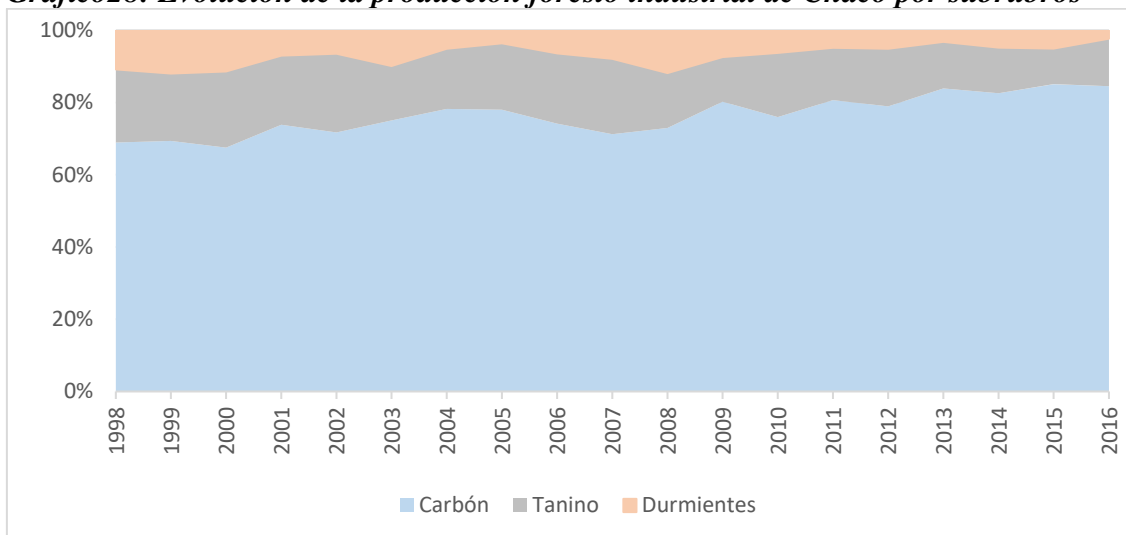
**Gráfico 27: Procesos termoquímicos. Participación según volumen de producción y según valoración comercial**



Fuente: Elaboración propia en base al Informe Estadístico 2018 – Dirección de Bosques Chaco

Entre 1998 y 2016, la producción foresto industrial de la provincia estuvo fuertemente abocada al carbón, cuya producción explican más del 80% de la producción provincial y más del 70% del carbón argentino, aparte solo produce durmientes y tanino. El dato no es menor, ya que la descripción de la producción de carbón vegetal no puede alejarse de las discusiones respecto del aporte negativo a las condiciones de trabajo, valor agregado y cuidado ambiental. Más allá de representar el 12% (promedio 2012-2016) de producción de productos forestales chaqueños, el tanino es su principal producto exportable. En 2018 el tanino justificó el 78.6% de las exportaciones forestales, secundado por el carbón con el 20.8%.

**Gráfico28: Evolución de la producción foresto industrial de Chaco por subrubros**



fuelle: elaboración propia en base al informe estadístico 2018 – dirección de bosques chaco

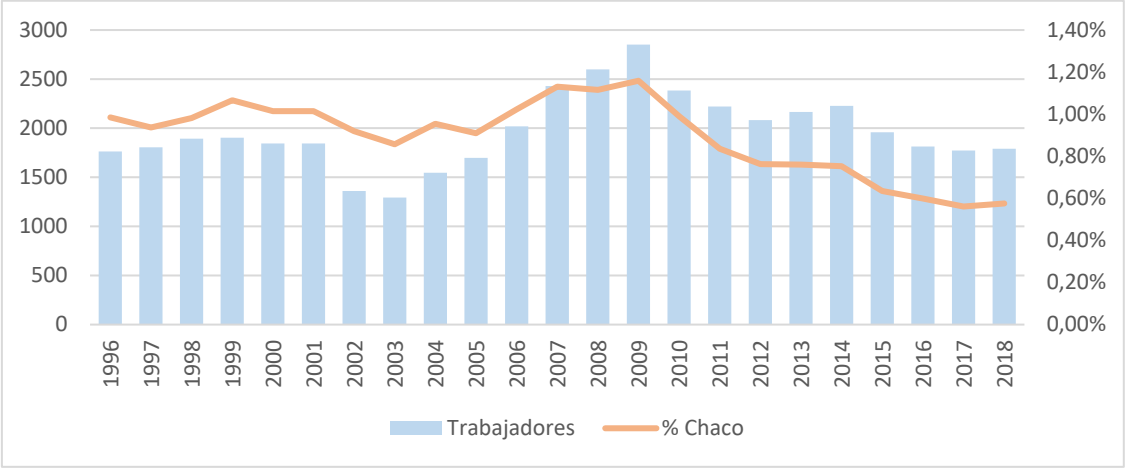
Sin ingresar a los aportes que el carbón y el tanino realicen sobre la generación de valor agregado y distribución del ingreso, el nivel de consolidación de los mismos viene a sumar evidencia respecto del grado de asentamiento que tiene el rubro forestal en la provincia y sentar las bases para la discusión sobre el potencial de la industria del mueble. Hasta aquí el tanino y el carbón no parecieran ser los ejemplos adecuados para desandar el círculo vicioso de la pobreza en el que la relación centro periferia y la división inter regional del trabajo juegan sus papeles, respectivamente.

Respecto de los procesos que incluyen la segunda transformación sucede una situación similar respecto de la dependencia de una especie: el algarrobo. En términos de valoración comercial el algarrobo justificó el 71% de la facturación mediante la producción de muebles (85%) y de aberturas (14%) en menor medida. Asimismo si bien en términos relativos a lo que genera el algarrobo la producción de parquet es menor al 1%, en términos de la producción total de este producto participa en una cuantía alta (87%) contra especies como el urunday, viraro, quebracho colorado y el guayaibi blanco.

Ello resulta importante porque de los datos arrojados en la Estadística 2018 de la Dirección de Bosques se puede inferir que para ese año el valor del pie cuadrado de mueble era de \$226,80 y de aberturas \$221,20, mientras que del piso parquet era de \$1800 el metro cuadrado (o sea \$167 el pie cuadrado) por lo que a pesar de tener un menor valor se pudo dar inicio en el producto en pos de beneficiar la diversificación.

Lo anterior no debe leerse rápidamente. El alto nivel de aporte que realiza el algarrobo al valor comercial de toda la foresto industria se condice con costos ambientales que representan externalidades para las generaciones futuras y del propio sector en cuanto a su sustentabilidad en el tiempo vinculada a la obtención de la materia prima. Las políticas públicas destinadas al sector deberían buscar el mejor aprovechamiento del algarrobo para que genere un desarrollo basado en la eficiencia del uso de la madera.

**Grafico 29: Cantidad de trabajadores y participacion (%) sobre el trabajo registrado en Chaco**

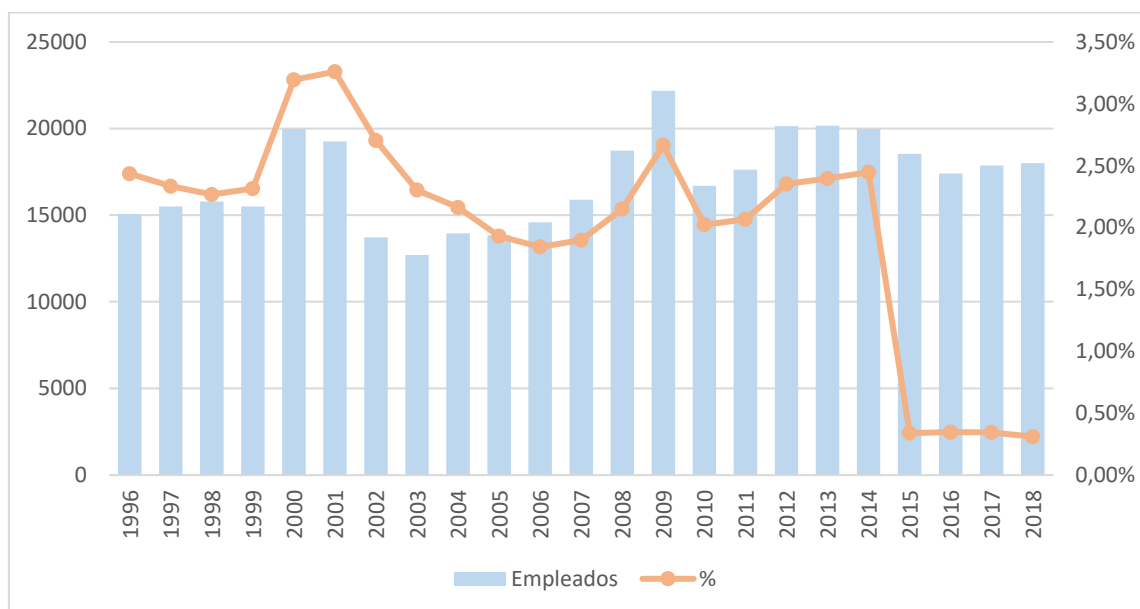


Fuente: Elaboración propia en base a datos del OEDE- MTEySS.

Ahora bien, ingresando a la industria de la madera y el mueble en específico, en términos de empleo la industria representó el 0.6% del empleo registrado durante los años 2014-2018 según los datos del SIPA, y que deben leerse del primer gráfico adjunto abajo. Este dato no debe pasarse inadvertido: el potencial que tiene la industria de la madera como factor de retención provincia adentro.

Sin embargo, debe asumirse que parte de los trabajadores no se encuentran registrados, dejando de lado gran parte de la industria que se desarrolla al margen del área metropolitana, según se expone en el segundo gráfico, evidenciando una realidad: si bien los trabajadores registrados vienen cayendo en términos absolutos y relativos, los empleados (registrados y no) tienen una drástica caída en 2014 en cuanto a su participación en el total provincial.

**Gráfico 30: Cantidad de empleados y participación (%) sobre el empleo total en Chaco**



Fuente: Elaboración propia en base a datos del OEDE- MTEySS.

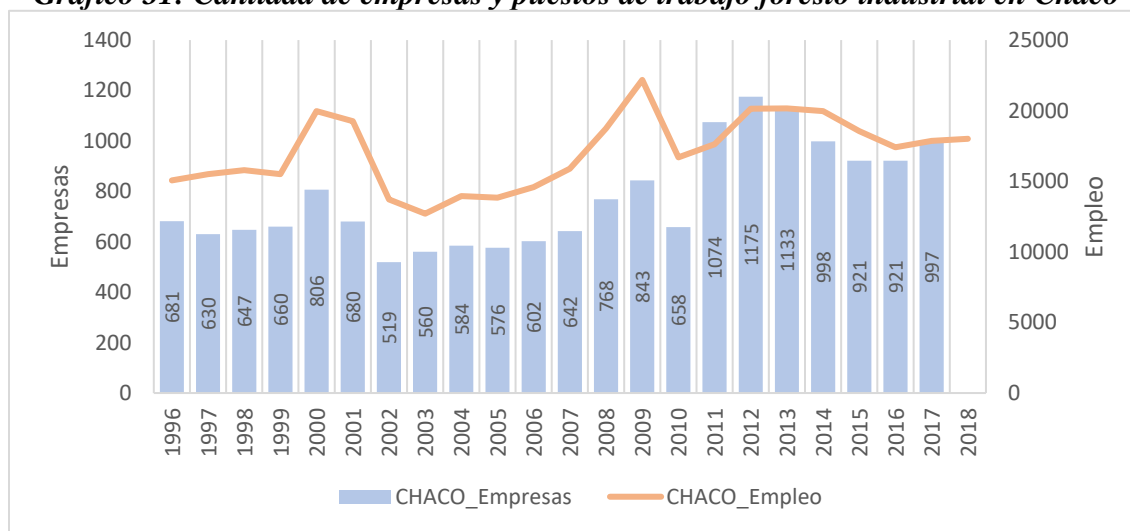
En atención a ello es que instrumentos como el convenio de corresponsabilidad gremial adquieren relevancia respecto de su aplicación práctica. El espíritu del convenio radica principalmente en que las obligaciones patronales acompañen los flujos de ingresos en el momento de mayor facturación por parte de las carpinterías, y con ello, incentivar la formalización de los trabajadores muebleros.

También debe tenerse en cuenta iniciativas como Veta Noble, en atención a la estructura del sector. A modo de resumen, el sector es caracterizado por su baja capacidad de innovación en sus productos y equipos, y altamente atomizado, lo que favorece a precios depredatorios que ponen en jaque a la sustentabilidad del sector. Desde 2011 a la fecha existieron alrededor de 1000 empresas dedicadas al rubro forestal y mueblero en toda la provincia, e históricamente siempre rondo esos valores según se detalla en el gráfico 30.

Esta situación desfavorece a la capacidad de negociación de las carpinterías, tanto para la compra de materia prima como para la venta de muebles tanto a intermediarios como consumidores finales. En los hechos se observa que los carpinteros marginales deben asociarse para comprar un rollo y/o que deben acceder a materia prima de menor calidad y que los precios de venta caen según las necesidades de financiamiento que tiene el dueño de la carpintería para pagos de jornales o sus propias necesidades. Así, se consolida un círculo

vicioso en que el crecimiento del sector es apropiado por un reducido número de unidades productivas, en tanto la mayoría permanece en una situación de muy poco desarrollo, tanto desde lo tecnológico productivo como de rentabilidad y calidad de empleo.

**Gráfico 31: Cantidad de empresas y puestos de trabajo foresto industrial en Chaco**



Fuente: Elaboración propia en base a datos del OEDE- MTEySS.

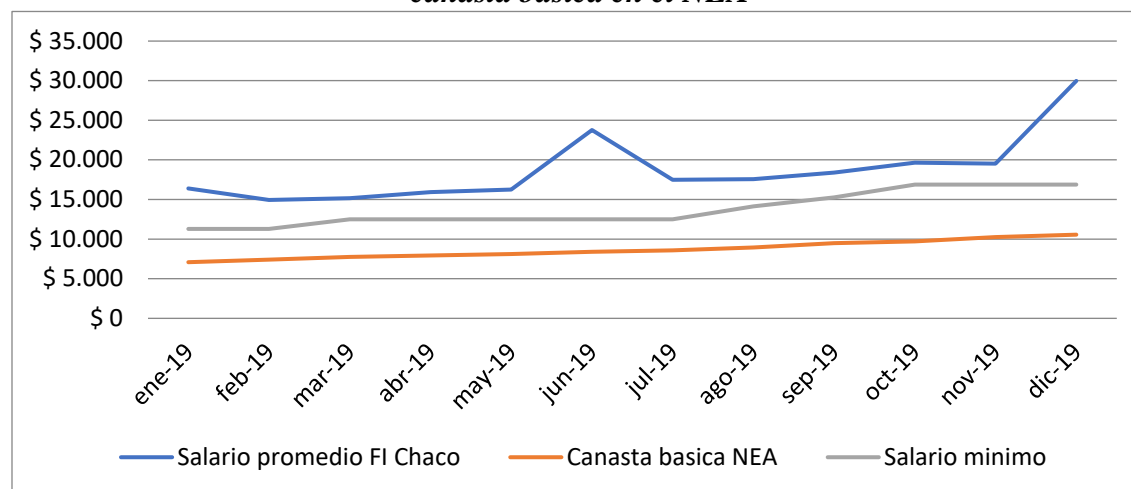
Ambos elementos – el convenio y Veta Noble- serán analizados, ya que representan políticas públicas encaradas principalmente por el Estado provincial para hacer frente a ineficiencias de un sector estratégico, como se definió previamente. El análisis de sus sesgos en la implementación resulta un insumo crítico no solo para un posible replanteo de las propias políticas, sino para el diseño de otras nuevas para la industria de segunda transformación.

### Remuneraciones y Empleo en el Sector

Una comparación inicial entre las remuneraciones promedios de 2019 y las vigentes por el salario mínimo o inclusive la canasta básica calculada por el INDEC podrían llevarnos a una conclusión errónea sobre como la foresto industria distribuye su renta. En el grafico 19 se puede apreciar esta situación doblemente acotada: los datos son obtenidos para trabajadores formales y, más sustantivo aun, deben obtenerse comparaciones con regiones donde la actividad se desarrolla para un mejor análisis.



**Gráfico 32: Remuneración promedio foresto industrial, salario mínimo, vital y móvil y canasta básica en el NEA**



Fuente: Elaboración propia en base a datos del OEDE- METySS e INDEC

En virtud de ello resulta importante comparar la situación foresto industrial en el NEA, región con la que se comparte la canasta y donde se desarrolla también la actividad, y con el Gran Buenos Aires, que por desventaja no cuenta con la cercanía de la materia prima como Chaco. Ello se realiza en búsqueda de estimar un parámetro de productividad, distribución de la renta y capacidades de quiebre del círculo de la pobreza. La tabla y el gráfico que se suceden son contruidos en base construcción de una ratio para comparar de manera relativa las remuneraciones contra el salario mínimo y la canasta durante 2019.

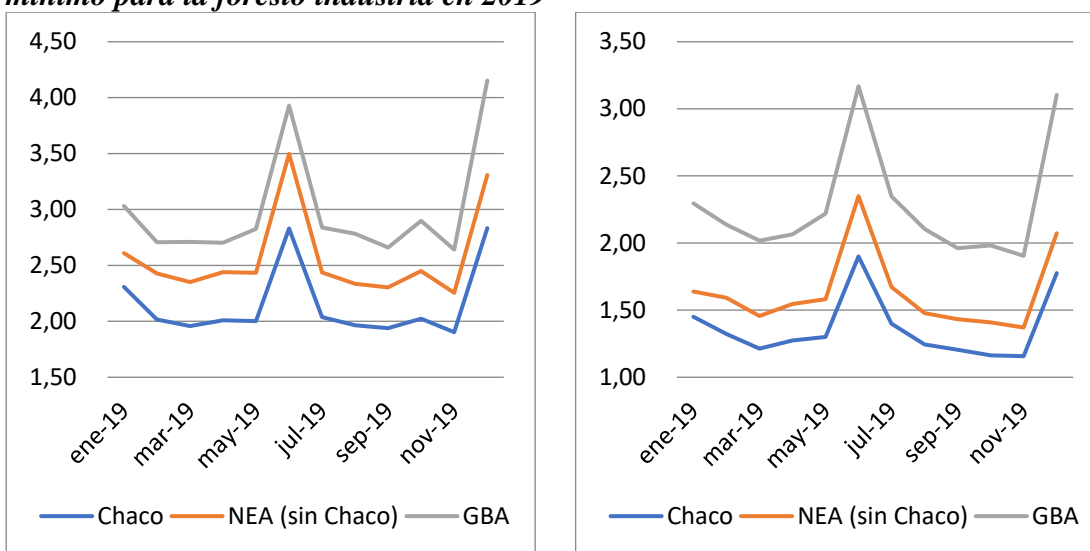
**Tabla 3: Comparación de remuneraciones con los valores de canasta básica y salario mínimo.**

	Remuneraciones promedio/canasta basica	Remuneraciones promedio/salario minimo
<b>Chaco</b>	2.15	1.37
<b>NEA (sin Chaco)</b>	2.57	1.63
<b>Gran Buenos Aires</b>	2.99	2.28

Fuente: Elaboración propia en base a datos del METySS e INDEC

Así, esta comparación con la propia región es una evidencia más respecto de la existencia de una redistribución regresiva, aun con datos de trabajadores formales. Los niveles de ingresos existentes atentan contra la creación de un mercado interno, situación retroalimentada por la propiedad de las explotaciones extra provinciales.

**Gráfico 33: Ratio de remuneraciones/canasta básica y remuneraciones/salario mínimo para la foresto industria en 2019**



Fuente: Elaboración propia en base a datos del OEDE-METySS e INDEC

Sin embargo, no debe perderse de vista el rol crucial de la foresto industria en el Chaco: su capacidad de retención de la población evitando la migración al área metropolitana y las consecuencias de la concentración demográfica. En las últimas décadas los procesos de tecnificación agrícola llevaron a un cambio en demanda de mano de obra rural, tanto desde lo cuantitativo (la introducción de paquetes tecnológicos en el agro llevaron a reducir la cantidad de trabajadores requeridos) como desde lo cualitativo (girando a una demanda de mano de obra calificada). Debido a este proceso muchas localidades tornan a la prestación de servicios auxiliares como las tareas de acopio o dormitorio de la mano de obra calificada y por ello la distinción de la foresto industria en Chaco: es preexistente a la sojización. El dato no debe pasar inadvertido ya que resulta un amortiguador para la estacionalidad de la actividad rural e inclusive, superadora en cuanto a su carácter independiente e industrial y superador de las estrategias de complementación de ingresos asociadas a la inserción en programas sociales y/o marginales en el empleo (Gorenstein, 2012).

### 1.2.5 Cadena de producción de Arroz y Pacú

La *zona núcleo de producción de arroz y pacú* se desarrolla en los departamentos Bermejo, en Chaco y Laishí, en Formosa, extendiéndose sobre el norte de los Humedales<sup>11</sup> del Corredor Fluvial Paraná-Paraguay.<sup>12</sup>

Esta red de humedales afectó históricamente el desarrollo agrícola de la región (en función de la existencia de tierras bajas y anegables que están gran parte del año con un excedente hídrico), siendo el arroz el cultivo más importante y representativo (con una larga trayectoria en la zona), dada la necesidad de contar con un importante caudal de agua en su proceso de producción. Las explotaciones que se dedican a este cultivo se encuentran en las áreas más bajas y anegadizas de los humedales. Otra de las actividades características de la zona, es la producción de carne animal. Por un lado, la actividad predominante y más tradicional es la ganadería extensiva de bovinos, que aprovecha las pasturas naturales de los bañados, los esteros y lagunas; por otro lado, en los últimos 10 años, comenzó a desarrollarse la producción de pacú sobre ambientes acuáticos construidos o modificados especialmente.

En este sentido, la actividad económica rural tradicional, se complementa en la actualidad con la existencia de un potente polo productivo de arroz y pacú, con aplicación de tecnología avanzada, diversificación productiva y demanda de mano de obra calificada, en las proximidades de las localidades de Las Palmas y La Leonesa.

#### 1.2.5.1 Evolución de las principales actividades de la cadena

En lo referente al cultivo de arroz en la región, es la provincia de Corrientes la que lidera tanto la superficie sembrada por el cultivo como el volumen de producción de arroz

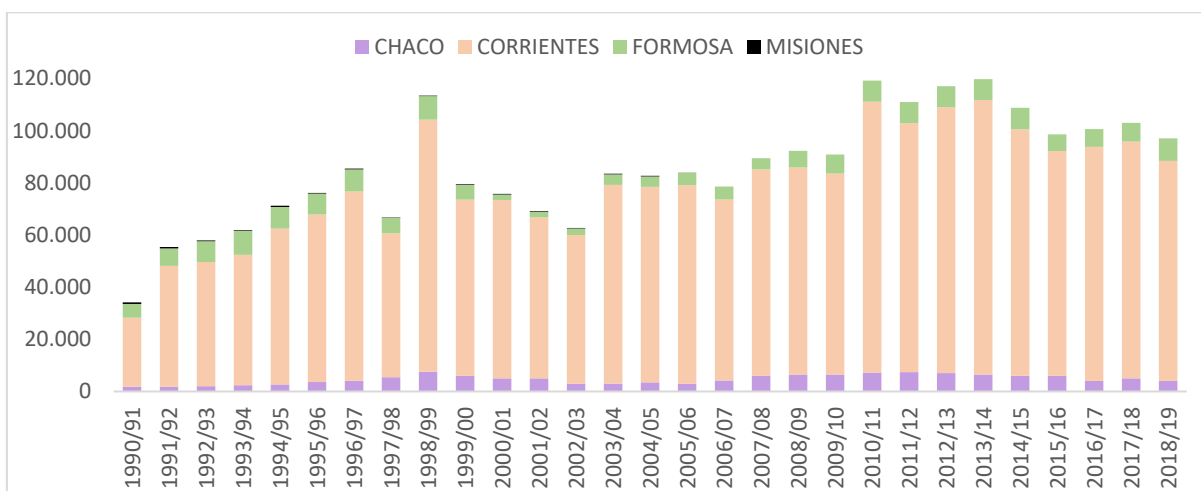
---

<sup>11</sup> De acuerdo a la Convención de Ramsar “son humedales las extensiones de marismas, pantanos y turberas o superficies cubiertas de aguas, sean éstas de régimen natural o artificial, permanentes o temporales, estancadas o corrientes, dulces, salobres o saladas, incluidas las extensiones de agua marina cuya profundidad en marea baja no exceda los seis metros.” Según el concepto adoptado por la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación, en su Proyecto Pesca y Humedales Fluviales (2013), los humedales son ecosistemas que permanecen en condiciones de inundación o, por lo menos, con su sustrato saturado con agua durante considerables períodos de tiempo, provocando que los suelos posean rasgos particulares y que el medio ambiente presente adaptaciones para tolerar la inundación o la alternancia de períodos de inundación y sequía.

<sup>12</sup> En la superficie de 2 subsistemas constituidos por los cauces de los ríos Bermejo-Pilcomayo (23.720 km<sup>2</sup>) y el cauce del río Paraguay (2.050 km<sup>2</sup>), abarcando un total de 25.770 km<sup>2</sup> en el este de las provincias de Chaco (sobre franja oriental de los departamentos San Fernando, 1º de Mayo y Bermejo, donde más del 20% de su superficie está cubierta por cursos y cuerpos de agua dulce, casi 300.000 has. de zonas anegables), Formosa (en los departamentos Laishí, Formosa y Pilcomayo) y norte de la provincia de Santa Fe.

(gráficos 19 y 20). Si se analiza la evolución de las hectáreas sembradas por el cultivo en el NEA (gráfico 34), la provincia de Corrientes ha duplicado su explotación durante el período 1990-2018, iniciando con unas 48.250 has., y llegando a 94.700 has. en 2018. No obstante, según estadísticas de la asociación civil CREA<sup>13</sup>, este aumento de superficie estuvo acompañado por una concentración de la actividad (en el año 2008 existían unos 170 productores asociados, en la actualidad la cifra se redujo a 70 productores). Formosa por su parte, mantuvo relativamente constante su desempeño. La provincia de Misiones abandonó la actividad arrocera luego de la campaña 2005/2006. Sólo el Chaco ha tenido una evolución similar a Corrientes, aunque a una escala menor.

**Gráfico 34: Superficie de arroz (en hectáreas) en las provincias del NEA. Período 1990-2018**



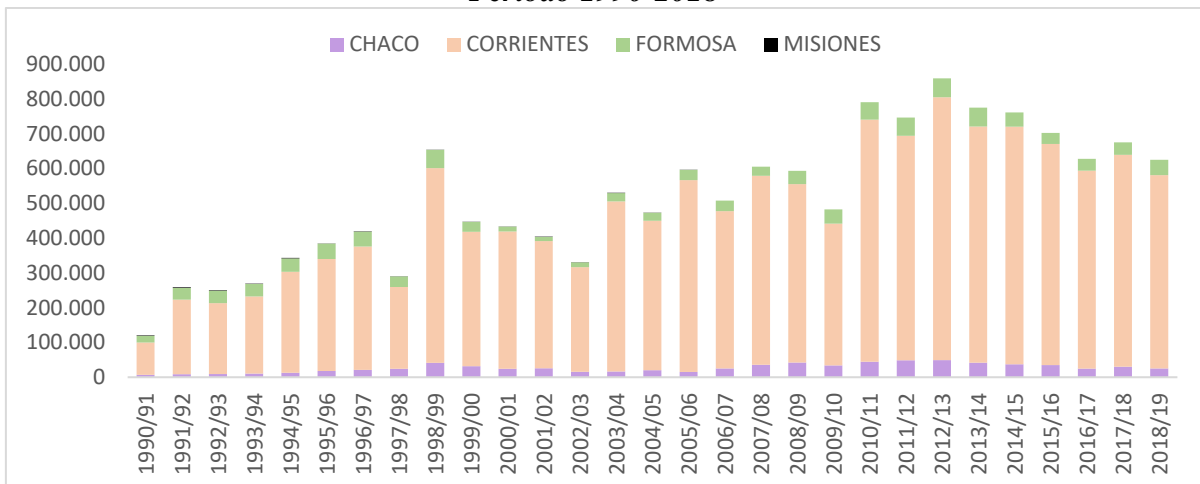
**Fuente:** Elaboración propia en base a las estimaciones extraídas de la Dirección de Estimaciones Agrícolas del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación (MAGyP).

En el mismo sentido que la superficie implantada, los niveles de producción de la región (grafico 35), durante el período 1990 - 2018, también son liderados por la provincia de Corrientes, represento un promedio del 87% de la producción de arroz del NEA, seguido por la provincia de Formosa que aportó en promedio el 7,7%. La provincia del Chaco, por su

<sup>13</sup> De acuerdo a la página web de la institución, “CREA es una asociación civil sin fines de lucro integrada y dirigida por empresarios agropecuarios que se reúnen en grupos para compartir para compartir experiencias y conocimientos”.

parte, ocupa el tercer lugar de la región, con un aporte del 5%. Por último, la provincia de Misiones presenta los menores niveles de producción de la región (0,23%).

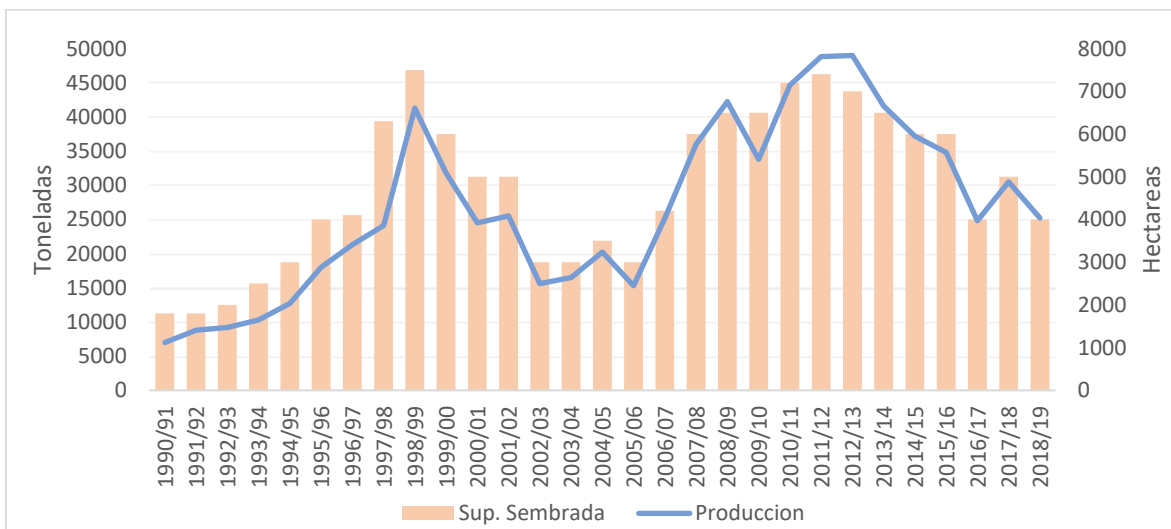
**Gráfico 35: Producción de arroz (en miles de toneladas) en las provincias del NEA. Período 1990-2018**



**Fuente:** Elaboración propia en base a las estimaciones extraídas de la Dirección de Estimaciones Agrícolas del MAGyP.

Focalizando el análisis en la evolución, tanto de la superficie sembrada como de la producción de arroz de la provincia del Chaco (gráfico 36), resulta interesante destacar que ambas variables exhiben un comportamiento idéntico en el periodo comprendido entre las campañas de 1990/91 y 2018/19.

**Gráfico 36: Superficie sembrada (hectáreas) y producción (toneladas) de arroz en la provincia del Chaco. Campañas 1990/91 – 2018/19**



**Fuente:** Elaboración propia en base a las estimaciones extraídas de la Dirección de Estimaciones Agrícolas del MAGyP.

Durante este periodo, la superficie sembrada se extendió en un 122%, pasando de 1.800 hectáreas a comienzos de la década de los '90, a 4.000 hectáreas en la última campaña. La producción, por su parte, creció en un 260% (pasando de 7.000 a 25.200 toneladas entre puntas del periodo), debido a un aumento en el rendimiento promedio por hectárea durante las campañas consideradas (del 62%)<sup>14</sup>.

Actualmente, la producción de arroz en la provincia, es desarrollada principalmente por dos empresas familiares locales, aunque bajo diferentes sistemas productivos.

Una de estas empresas, Oryza S.A., se dedica exclusivamente a la producción (bajo el sistema tradicional), industrialización y comercialización del arroz, abarcando toda la cadena productiva que concluye con la venta de la producción en dos modalidades: a granel y como arroz empaquetado directo para vender en góndola (bajo diferentes marcas y calidades). Actualmente venden parte de su producción a las provincias del Chaco, Formosa, Santa Fe, Santiago del Estero y Salta. Y otra parte la exportan a Chile y Bolivia.

Por otro lado, las empresas del grupo familiar PLP poseen una estructura productiva más diversificada. Por un lado, bajo la firma Arrocería San Carlos S.R.L. producen arroz de manera tradicional en conjunto con la ganadería bovina. Por el otro, mediante la firma Puerto Las Palmas S.A. (PLP SA), implementan un sistema de producción de arroz en rotación con la producción de pacú, desarrollando ambos productos desde el principio al fin de la cadena, en una articulación de actividades vertical hacia atrás (proceso que comprende la producción primaria, la industrialización de la materia prima y su distribución para ser comercializada al por mayor y menor). En el caso del arroz, se comercializa a granel, tanto al mercado interno como al mercado internacional (principalmente a Brasil); por otro lado, los diferentes subproductos de pacú se distribuyen para la venta al público en locales propios de la empresa y en diferentes franquicias en la región (principalmente a la red FRIAR). De manera secundaria y como consecuencia de los residuos provenientes de la industrialización del pacú, se deriva la producción de alimento balanceado para peces (utilizado por la empresa como insumo en la cría de Pacú) y para mascotas (perros).

La participación conjunta de ambas empresas en la actividad arrocería es mayor si se toma en cuenta a la provincia vecina de Formosa. Dicho de otra manera, la suma de las

---

<sup>14</sup> Es decir, se da un aumento de la cantidad de toneladas obtenidas por hectárea, pasando de 3,9 tn/has. en 1990/91 a 6,2 tn/has. en la última campaña.

hectáreas sembradas por ambas firmas, para la campaña 2017/18, constituía el 78% de la superficie registrada en la Provincia del Chaco (según los datos del Ministerio de Producción Provincial) y el 93% de la superficie sembrada en la provincia de Formosa (según los datos extraídos de la Dirección de Estimaciones Agrícolas).

Es importante remarcar que, durante el proceso de expansión del cultivo en la provincia del Chaco, de manera similar a lo ocurrido en Corrientes (pero a menor escala), se produjo una concentración de la actividad, liderada por las empresas ORYZA y PLP. Los pequeños productores arroceros se vieron obligados a abandonar la actividad (entre 2017 y 2019, cinco productores de la zona presentaron la quiebra), en gran parte, producto de los vaivenes macroeconómicos, la caída en el precio del arroz, la escasez de financiamiento y los elevados costos de producción (sobre todo de la energía<sup>15</sup>) y logística, factores que les imposibilitaron la competencia. Como resultado, su cuota de participación fue absorbida por las dos empresas que lideran la actividad. Cuyas estructuras productivas y patrones de acumulación redundaron en una mayor solidez y aptitud a la hora de acceder al financiamiento público y/o privado, que les permitió reconvertirse para sortear las problemáticas del sector.

**Tabla 5: Superficie sembrada de los dos principales productores arroceros en Chaco y Formosa. Campañas 2016/17 y 2017/18.**

Principales productores de Arroz	2016/2017					2017/2018				
	Chaco		Formosa		Total empresa	Chaco		Formosa		Total empresa
	Has.	%	Has.	%	Has.	Has.	%	Has.	%	Has.
Grupo PLP	3.500	67	2.500	79	6000	3.500	67	6.000	90	9500
Empresa Oryza SA	1.750	33	650	21	2400	1.750	33	650	10	2400
Total de ambas firmas	5.250	100	3.150	100	8400	5.250	100	6.650	100	11900

Fuente: recuperado del informe de Escuela de Gobierno, “Desafíos y controversias de las políticas públicas para el desarrollo productivo del Chaco”. El caso de Rotación de Arroz-Pacú (2019).

<sup>15</sup> Los costos de regar con gas oíl durante 3 días equivalen a un mes de energía eléctrica, eso sumado el resto de los costos y gastos que conforman a la actividad.

En este sentido, considerando la participación individual de estas empresas en la superficie sembrada en ambas provincias (tabla 5), se advierte que la empresa PLP SA desarrolla su producción principalmente en Formosa, donde se concentra el 63% de la superficie sembrada por el grupo. En contraste, ORYZA SA, realiza su producción mayoritariamente en la provincia del Chaco donde se encuentra el 70% de las hectáreas sembradas por la empresa. No obstante, si se tiene en cuenta la relevancia de ambos productores en cuanto a niveles de superficie y producción, la empresa PLP S.A. lidera la actividad tanto en Chaco como en Formosa.

Para la campaña 2017/18 el grupo PLP, utilizó 9.500 has. para la producción de arroz (en Chaco y Formosa), distribuidas en 6.000 has. que arrienda en la provincia de Formosa (lo que representa el 90% del total de la superficie sembrada en esa provincia por ambas empresas) y 3.500 has. de su propiedad en el Chaco (equivalente al 67% de las has. sembradas en la provincia por ambos productores). Siguiendo la información proporcionada por los balances de la firma, es importante mencionar que el grupo alcanzó estas 9.500 hectáreas, mediante un convenio de siembra asociada con la empresa Bunge SA, por un periodo de 5 años, exclusivo para la producción de arroz en la provincia de Formosa, con el objetivo de que cada empresa aporte sus ventajas competitivas para obtener una producción eficiente y a costos competitivos. En la misma línea, posterior al balance del año 2018 suscribieron un convenio de siembra asociada con el fondo de inversión Santa Juana, para producir arroz también en la provincia de Formosa por un periodo de tres años. Para lograr esta expansión se desarrollaron importantes inversiones en el sistema de riego y sistematización de los campos, permitiendo el desarrollo productivo eficiente y en consecuencia la mejora de los costos de producción. Teniendo en cuenta que el arroz es un cultivo que requiere de un alto volumen de inversión (obras de infraestructura), característica que genera menos flexibilidad en la movilidad hacia la siembra de otros cultivos, la empresa encontró una restricción para seguir creciendo, la falta de financiamiento.<sup>16</sup> A partir del convenio celebrado con Bunge pudieron suplir esta dificultad y expandirse, proyectando para la próxima campaña la siembra de más de 11.000 hectáreas en Formosa.

Ahora bien, la firma ORYZA, en el periodo 2015-2017, logró aumentar la superficie sembrada en un 25%. Mientras que, entre 2017-2019 la superficie disminuyó en un 10%, a

---

<sup>16</sup> Falta de financiamiento, dado las altas tasas de interés que se presentan.



causa de las retenciones aplicadas al sector desde el año 2018, el menor precio internacional de arroz y el aumento de los costos energía. Se suma a esta situación, la pérdida de materia prima para procesar en el molino, a causa la de quiebra de pequeños productores arroceros de la zona. Por otro lado, a pesar de la reducción de la superficie sembrada, la cantidad de kilos producidos por la empresa se mantuvo, gracias a una mejora de los rendimientos.

En lo referido al proceso de agregado de valor y la comercialización, ambas empresas invirtieron en la estructura necesaria para procesar (tanto la producción propia como la de terceros, mediante la venta de este servicio de molino a otros productores de la zona) y comercializar el arroz.

En este aspecto, en el año 2014, la firma ORYZA inauguró la ampliación del molino y la planta fraccionadora de arroz, ubicada en la localidad de La Leonesa. La inversión estimada fue de \$6.380.000, de los cuales \$2.448.900 se financiaron con Fondo de Desarrollo de Empleo Industrial (FODEI). La ampliación les permitió pasar de producir 700 kgs/hora arroz elaborado a 2.800 kgs, con el potencial de 5.800 kgs/hora (27.000 toneladas año aproximadamente). Adicionalmente se generaron 9 puestos de trabajo, lo que representó un incremento del 25 % en la planta de personal. Su producción se distribuye entre el mercado interno y externo. Actualmente venden parte de su producción a las provincias del Chaco, Formosa, Santa Fe, Santiago del Estero y Salta. Y otra parte la exportan a Chile y Bolivia.

A su vez, el grupo PLP, cuenta con una planta de secado y acopio de arroz inaugurada durante el 2016 con capacidad instalada para secado de 72.900 tn./año y una capacidad de almacenaje de 33.000 toneladas de arroz seco. Además, cuenta con un molino<sup>17</sup> de elaboración de arroz, con los últimos avances de tecnología, con capacidad de molienda de arroz seco de 69.120 tn./año<sup>18</sup>. Es decir, la empresa almacena e industrializa la producción (propia y de terceros), y desde septiembre de 2016 se encuentra exportando productos a países vecinos. Considerando que la empresa procesa en molino propio la totalidad de su producción, que asciende a las 57.000 toneladas aproximadamente, aún cuenta con capacidad de secado de 16.000 tn./año y capacidad de procesamiento en molino de 12.000 toneladas

---

<sup>17</sup> Aunque les falta complementar una línea dentro del molino que les permitiría obtener arroz elaborado, que generaría nuevas posibilidades dentro del mercado internacional, exportando a países de Centroamérica, Irán, Irak, entre otros. Para ello requieren realizar inversiones en la compra de la empaquetadora y en la instalación eléctrica y montaje.

<sup>18</sup> Según Memoria del balance del año 2018 de la empresa.

para brindar servicios a terceros. Es decir, las instalaciones tienen una capacidad ociosa que oscila el 20% para secado, y el 18% para procesar arroz. A partir del volumen de producción que lograrían en forma conjunta con Bunge SA utilizarían la totalidad de su capacidad instalada.

En cuanto a la producción de pacú, la firma PLP Group, es por el momento la única que produce pacú a escala industrial en la provincia del Chaco y la única del NEA que lo realiza bajo el innovador sistema de rotación con arroz. La producción de pacú ofrecida por la empresa se realiza integralmente bajo este sistema combinado, lo que genera una sinergia entre ambas actividades, logrando no solo mayores beneficios económicos sino también ambientales (mayor sustentabilidad debido a la eliminación del uso de agroquímicos durante todo el proceso de producción). La rotación arroz-pacú muestra amplias ventajas de eficiencia comparada a la rotación con ganado. De la rotación con la ganadería se obtiene - en un periodo de dos años- un rendimiento por hectárea de 160 kg de carne de vaca. En cambio, la rotación arroz-pacú permite producir en el mismo periodo de tiempo entre 6.500 y 7.000 kg/ha. de arroz (el primer año) y 3.000 kg/ha. de pacú (en el segundo año) (Escuela de Gobierno de Chaco, 2016).

Es importante remarcar que las provincias de Chaco y Formosa cuentan con condiciones agroecológicas específicas favorables para este modo de producción. En cambio, las provincias de Corrientes y Entre Ríos están afectadas por dos factores que inciden en los costos de manera negativa, estos son el uso del agua (de reserva) y el valor de la tierra ya que compete con otros cultivos, mientras que en Chaco las posibilidades de realizar un cultivo distinto al de arroz son escasas.

La provincia del Chaco aporta el 25 % del pacú que se produce en el país, y para el año 2017, la empresa PLP produjo aproximadamente unas 716 toneladas, posicionando a la provincia como la segunda mayor productora a nivel regional (NEA).<sup>19</sup> Asimismo, la empresa cuenta con una planta frigorífica con una capacidad instalada de procesamiento de 1.500 toneladas al año. La capacidad ociosa de procesamiento del frigorífico (aunque con una capacidad de frío limitada), sumada a las obras de infraestructura portuaria, ubican en

---

<sup>19</sup> El Grupo PLP tenía un aporte de más del 39% a la producción total de la región en el año 2017.

una posición de privilegio a la provincia para la expansión del cluster acuícola y la aparición de nuevos productores.<sup>20</sup>

Además, la empresa logró completar un proceso de integración vertical que a su vez impulsó una mayor diversificación productiva horizontal, mediante la puesta en marcha de una planta de producción de alimento balanceado con una capacidad instalada de 24 tn./día (en un solo turno de 8 horas diarias). La cual además de posibilitar la producción para su propio abastecimiento, propició la comercialización de alimento balanceado para piscicultura y mascotas.

Sumado a ello, en el transcurso del ejercicio 2018 han instalado una planta de producción de biocombustibles a partir del procesamiento de soja, cuyos desperdicios (expeler de soja), se utilizan como materia prima para la producción de alimento balanceado. El biodiesel que generan aquí se utiliza en la producción de arroz, pacú y otros procesos industriales conexos.

En cuanto al destino de la producción, la empresa PLP Group distribuye la totalidad de su producción de pacú en el mercado interno (su producción actual es insuficiente para abastecer el mercado internacional) mediante diferentes canales de comercialización; en mayor medida optan por la distribución mayorista a las provincias de Salta, Misiones, Entre Ríos, Corrientes, y el norte de Santa Fe; mientras que un volumen más pequeño se comercializa en las franquicias ubicadas en Clorinda, Resistencia y San Martín y en su propio local emplazado en La Leonesa. Además, han desarrollado la marca “Nutrite” junto a Friar quien se encarga de la distribución y venta del producto en sus carnicerías. También llegaron a vender pacú a Carrefour, pero las relaciones con esta empresa no prosperaron y por el momento no tienen intenciones de colocar el producto en supermercados.

#### **1.2.5.2 Infraestructura:**

La infraestructura ligada a la cadena de producción de arroz y pacú está constituida en su etapa inicial, principalmente por las obras de electrificación rural, las inversiones en sistemas de riego y la adecuación del terreno para la constitución de los estanques donde se produce el pacú en rotación.

---

<sup>20</sup> Actualmente sólo existen pocos pequeños productores que desarrollan la actividad de manera “artesanal”

En lo referido al procesamiento de la materia prima, esta zona núcleo logró una importante reconversión productiva, evolucionando en menos de 10 años, en la instalación de naves industriales orientadas a dar valor en origen. Esta estructura industrial está constituida por dos importantes molinos de arroz, cada cual con sus las plantas de acopio y secado, lo que constituye un salto en términos de competitividad y disminución de los costos de esta producción.

Asimismo, la innovación tecnológica propiciada por la producción de arroz en rotación con pacú, permitió un encadenamiento vertical de diferentes actividades, que antes del 2010 no existían, y además eran impensadas en la zona. Esta estructura esta constituida por una planta frigorífica de tipo A (habilitada para la exportación de los productos procesados), equipada con un laboratorio (donde se reproducen los alevines), una planta de procesamiento del pescado propiamente y una cámara frigorífica de almacenamiento.

De manera complementaria se desarrolló una planta de biocombustible que se complementa con la planta producción de alimento balanceado.

El desarrollo de estas actividades traccionó la construcción y adecuación de rutas, caminos, accesos y lo más relevante en cuanto a logística y competitividad, la concreción y puesta en marcha del Puerto de las Palmas.

Este último, constituye uno de los proyectos más relevantes en el anterior marco y se trata de un muelle con centrales de acopio sobre el río Paraguay, ubicado en la localidad de Las Palmas, en el Departamento Bermejo.

El Grupo PLP está directamente involucrado en este proyecto, dado que esta mega obra de infraestructura nació de un proyecto privado de la firma, enmarcado dentro su planificación estratégica de negocios y además se ubica en terrenos que la empresa dono al estado para hacer posible su concreción. El proyecto original de la empresa constituía la construcción de un puerto privado (aunque de un tamaño menor, acorde a las actividades de la empresa). A tal fin, el grupo desarrollo desde la factibilidad, la ingeniería, los arcos de originación, la justificación, los estudios de impacto ambiental y hasta las asambleas públicas. Sin embargo, una vez terminado el proyecto, las dificultades para acceder al financiamiento requerido impulsaron el trabajo conjunto de la empresa con el estado provincial y nacional para adaptar el proyecto a una mayor escala y financiarlo mediante obra pública. Dicho de otra manera, esta obra de infraestructura de gran envergadura es fruto de

una articulación virtuosa entre el estado y el sector empresario. La concreción de la misma trae aparejados beneficios en términos de costo de logística y conectividad para toda la estructura provincial, excediendo a la cadena que la tracciona.

Sin embargo, por su ubicación privilegiada y las características de formación (diseño y ejecución) del proyecto, el grupo es el beneficiario directo más importante de esta obra de infraestructura y aunque el puerto es público, son la única empresa que ya cuenta con instalaciones de acopio y procesamiento en torno al muelle.

### 1.2.5.3 Empleo

En relación con los demás cultivos, el arroz es el más intensivo en el uso de mano de obra por unidad de superficie. Según un estudio realizado por la Universidad Nacional Entre Ríos- UNER- (2018), mientras el cultivo de soja emplea 6 trabajadores cada 500 hectáreas, el de arroz requiere de 34. Es decir, el cultivo de arroz genera en promedio seis veces más empleo que la producción de soja. En conclusión, se estima que los requerimientos medios de mano de obra para el cultivo de arroz son de 7 trabajadores cada 100 hectáreas.

**Tabla 6: Cantidad de Trabajadores. Total provincial y por empresa. Proporciones. Período 2008-2018**

1° Trimestre de cada Año	Empleo registrado					Proporción sobre el empleo registrado	
	OEDE		RENATRE			Total Agricultura, Ganadería.	En las actividades de la cadena
Total Agricultura, Ganadería.	En las actividades de la cadena*	Grupo PLP	Oryza S.A.	Total			
2008	8.273	4.189	36	--	36	0,4%	1%
2009	9.364	4.322	51	--	51	0,5%	1,2%
2010	6.621	4.065	58	--	58	0,9%	1,4%
2011	6.202	4.338	66	--	66	1,1%	1,5%
2012	6.068	4.702	61	--	61	1,0%	1,3%
2013	6.035	4.860	79	--	79	1,3%	1,6%
2014	5.954	4.880	94	23	117	2,0%	2,4%
2015	6.066	5.040	108	26	134	2,2%	2,7%
2016	5.828	4.907	120	21	141	2,4%	2,9%
2017	6.303	5.516	121	24	145	2,3%	2,6%
2018	6.154	5.598	134	25	159	2,6%	2,8%
2019	6.346	5.817	152	25	177	2,4%	2,6%

**Fuente:** Elaboración propia en base a OEDE (Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial) y RENATRE (Registro Nacional de Trabajadores Rurales y Empleadores).

**Nota:** \*Según los 11 rubros que refieren a las actividades incluidas dentro de esta cadena, respectivas a la producción de arroz, molinería, derivados de la producción piscícola y producción de alimentos balanceados.

En el primer trimestre de 2019, el empleo total generado por ambas empresas era de 177 puestos de trabajo, reflejando un crecimiento de 392% respecto del primer trimestre de 2008. Esta expansión es explicada por la reconversión productiva de la cadena, que desde 2013/2014 sumo a la producción primaria, el proceso de industrialización del arroz y la producción y procesamiento del pacú.

En este aspecto, la innovación productiva de la firma PLP, desempeñó un papel fundamental tanto en esta reconversión de la cadena como en el incremento de la demanda de empleo local consiguiente (dentro del frigorífico, la planta de alimento balanceado, la planta de biocombustible, el molino arrocero, entre otras actividades).

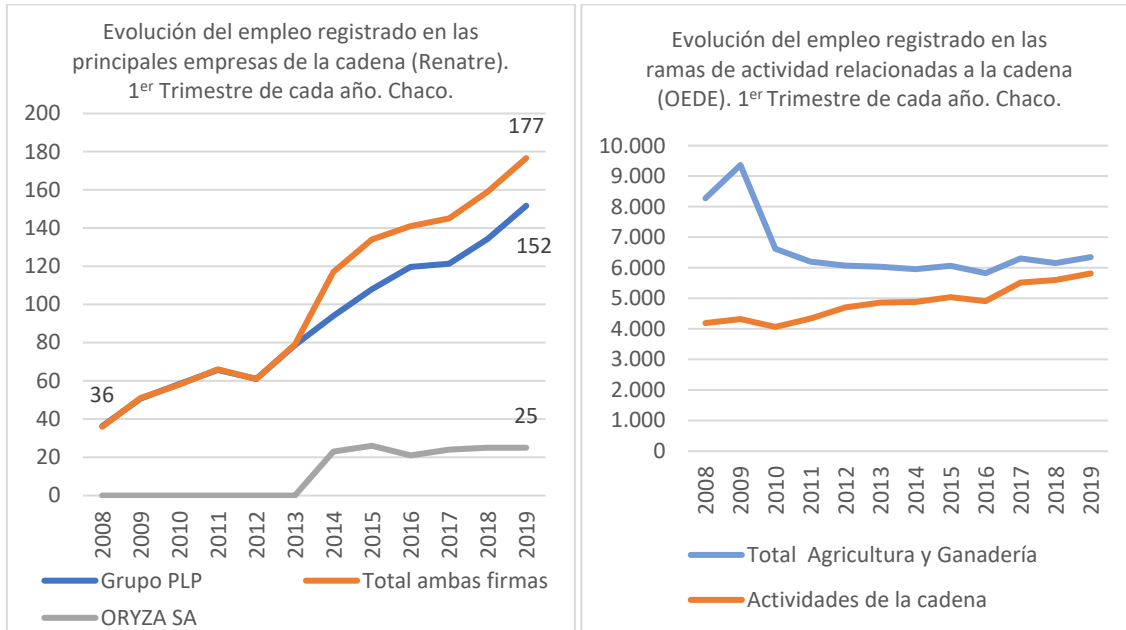
Esto puede observarse (grafico 37) dado que entre 2013 y 2014, el empleo de ambas firmas dio un salto significativo, explicado por la instalación del molino arrocero de la firma Oryza y por la instalación del frigorífico por parte de la empresa PLP. Aunque la evolución de ambas empresas en términos de generación de empleo fue disímil. Mientras la firma Oryza mantuvo un promedio de 25 empleados desde 2014, la firma PLP logro incrementar sustancialmente su aporte al empleo total de la cadena. Esto se explica, en gran parte, dado que la firma Oryza se especializó solo en la actividad arrocera, mientras que el grupo PLP diversifico su producción y añadió a la tradicional experiencia arrocera la producción de pacú, esta reconversión les permitió triplicar su planta ocupada (entre las 3 firmas que pertenecen al grupo económico PLP S.A.<sup>21</sup>, el empleo presentó un incremento del 322% entre el primer trimestre 2008 y el primer trimestre 2019).

---

<sup>21</sup> Arrocera San Carlos SRL, Arrocera Cancha Larga SA y Puerto las Palmas SA

**Gráfico 37: Evolución del Empleo registrado entre el primer trimestre de 2008 y 2019.**

**Provincia del Chaco**



**Fuente:** Elaboración propia en base a OEDE (Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial) y RENATRE (Registro Nacional de Trabajadores Rurales y Empleadores).

Según las estadísticas de la OEDE, dicha evolución contrasta con la caída del 23% en el empleo registrado entre el primer trimestre de 2008 y el primer trimestre de 2019 en la rama de agricultura y ganadería. El empleo en esta rama registraba 8273 puestos de trabajo en el primer trimestre de 2008 y 6346 puestos de trabajo en el primer trimestre de 2019. Ahora bien, si se observa el empleo registrado en los 11 rubros que refieren a las actividades incluidas dentro de la cadena bajo análisis, es decir, las respectivas a la producción de arroz, molinería, derivados de la producción piscícola y producción de alimentos balanceados,<sup>22</sup> es posible notar que el empleo evoluciona de manera creciente en todo el periodo, siendo la actividad de elaboración de productos de molinería la que mayor evolución exhibió en el

<sup>22</sup>Cultivo de cereales, oleaginosas y forrajeras; Producción de semillas y otras formas de propagación de cultivos agrícolas; Servicios agrícolas; Cría de ganado y producción de leche, lana y pelos; Servicios pecuarios, excepto los veterinarios; Elaboración de alimentos preparados para animales; Explotación de criaderos de peces, granjas piscícolas y otros frutos acuáticos (acuicultura); Servicios para la pesca; Elaboración de productos de molinería; Elaboración de pescado y productos de pescado; Elaboración de productos alimenticios n.c.p.).

periodo (1941%), pasando de 22 puestos de trabajo en el primer trimestre de 2010 a 449 puestos de trabajo para el mismo trimestre en 2019.

#### *1.2.5.4 Principales problemáticas de la cadena*

Entre las problemáticas más destacadas que se detectaron en el sector podrían mencionarse la concentración económica en solo dos empresas, cuyas estructuras económicas y patrones de acumulación les permiten apropiarse de recursos públicos que otras pequeñas empresas no logran capitalizar. Además, se observa poca o casi nula articulación entre las únicas dos empresas más importantes de la cadena.

Otras problemáticas tienen que ver con las características y requerimientos propios de las actividades de esta cadena que podrían constituirse como barreras a la entrada de nuevas empresas. Estas barreras podrían ser clasificadas como bajas y altas. Las barreras bajas (escala de producción, el financiamiento, la gestión empresarial y el conocimiento) dejarían afuera del mercado a aquellos productores más pequeños o tradicionales que no pudieran atravesarlas, ni dispongan de capital suficiente para realizar las inversiones necesarias (en tecnología, escala, etc.); mientras que las barreras altas (el frigorífico, la cercanía al puerto, la relación con el Estado, el desarrollo del mercado de pacú), permitirían entrar sólo a aquellas empresas con suficiente envergadura para sortearlas.

Siguiendo a Agostini (2019), a pesar de que la empresa PLP transitó las principales barreras “altas” construyendo con su trayectoria y experiencia un “know how”, además de la infraestructura productiva propicia, sumado a que las obras del puerto avanzan, son escasos los inversores interesados en el desarrollo piscícola-arrocero y aún no se arriesgan a concretar su ingreso a la actividad hasta que las condiciones macroeconómicas del país demuestren sostenibilidad en el tiempo, reflejando cierta limitante para generar en la provincia un crecimiento de hectáreas sembradas de arroz, la aparición de nuevos productores de pacú, la sustitución de producciones de menor valor por el sistema rotativo, entre otros.

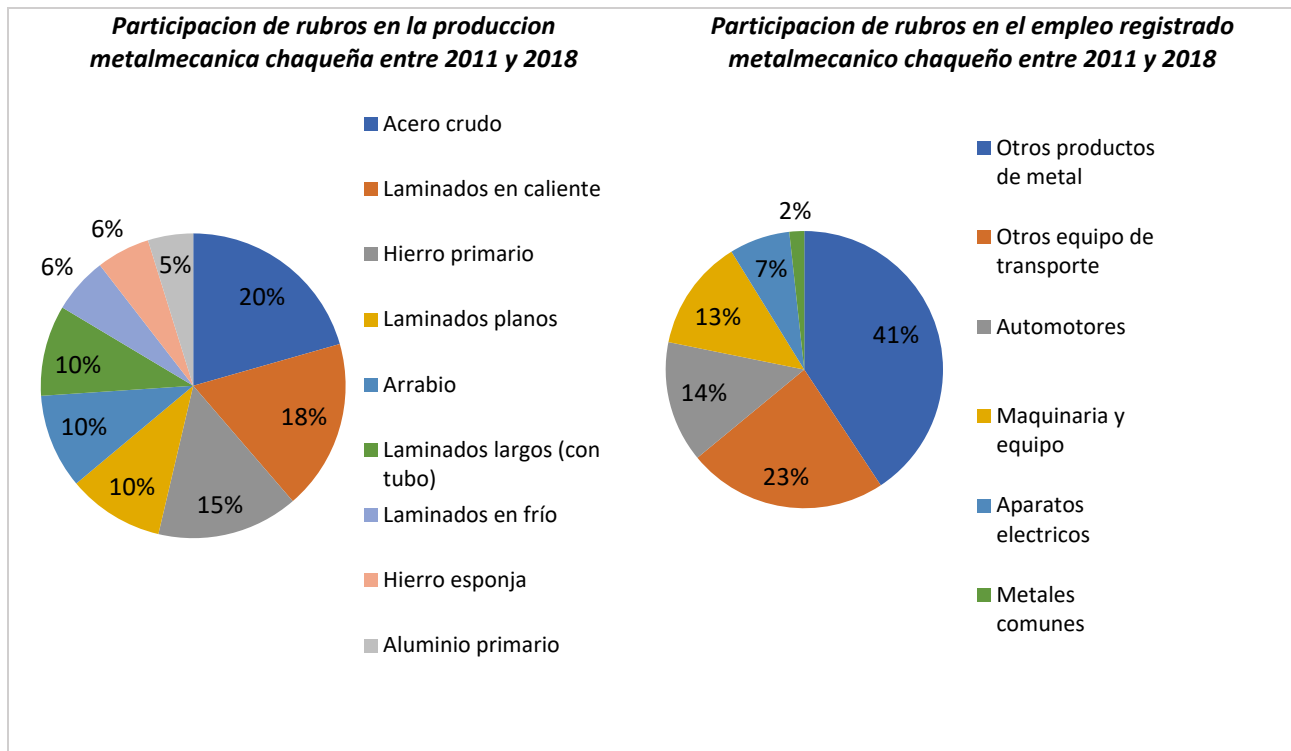


### 1.2.6 Industria Metalmecánica

Es posible establecer como hito de la importancia de la industria metalmecánica en el Chaco que en 1950 se establece la Unión Obrera Metalúrgica (UOM) ya que, si bien no refiere al inicio de la producción en el territorio, si dimensiona la relevancia del sector en la provincia (de hecho, la seccional Chaco aglutinaba la representación de Corrientes y Formosa).

En cierta forma podemos considerarla una industria reciente (en contraposición a sectores más tradicionales), que en conjunción con la escasa demanda interna regional - debemos recordar que se encuentra lejos de polos industriales demandantes como la industria automotriz o el agro- configura una industria integrada principalmente por pequeñas y medianas firmas, la mayor parte, concentrada en el Gran Resistencia. El dato no es menor: 50% del total de empresas se aglomera en la cabecera de la provincia, acotando su capacidad de redistribución geográfica del ingreso, pero abriendo una potencial economía de escala externa y el uso del puerto. En ese camino en 2017 las exportaciones del sector metalmecánico chaqueño constituyen un 0,8% del total nacional de las MOI exportadas y un 0,024% del total de las exportaciones provinciales del mismo año.

**Gráfico 38: Participación de rubros en la producción y el empleo de la metalmeccanica chaqueña entre 2011 y 2018**

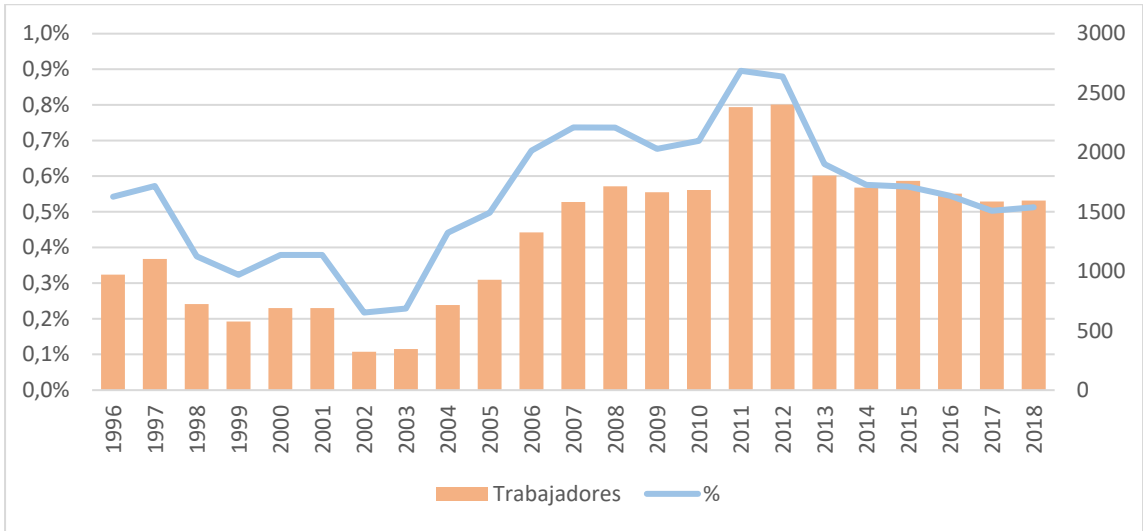


Fuente: Elaboración propia en base a datos abiertos de producción y empleo del Ministerio de Economía de la Nación

Respecto de los rubros podemos aproximarnos respecto al perfil de la metalmeccánica chaqueña desde dos enfoques: la producción y el empleo. El gráfico 38 expone que en el periodo 2011-2018 un poco más del 50% de la producción tiene por producto final el acero crudo, hierro primario y laminado en caliente y respecto empleo el gráfico 39 pone en evidencia que si bien en el mismo periodo más de un cuarto del empleo se abocó a la producción automotor y de maquinarias y equipos (a colación de la lejanía de los polos industriales de una demanda más compleja) más de un 40% del empleo registrado aportó a otros productos de metal, dando cuenta de la condición del tamaño de las unidades productivas industria adentro. Amén de ello, no puede descontarse tan rápidamente la vinculación entre el agro y la metalmeccánica. Según un relevamiento realizado por un estudio específico previo el 34% de las empresas declara “trabajar exclusivamente en función a los requerimientos de la actividad agropecuaria de la región” y solo 63% no tiene en su combinación de producción una orientación a dicha demanda.

En búsqueda de profundizar la capacidad de distribución de ingresos vía empleos de la metalmecánica chaqueña podemos observar la generación de empleo, tanto en términos absolutos como relativos a la economía provincial. En promedio desde 2013 el empleo metalmeccánico explicaba el 0.56% del mercado ocupado registrado en Chaco, pero no debe pasarse por alto que en el periodo 2006-2010 el promedio fue 0.7% (sin contar con máximos de casi 0.9% entre 2011 y 2012, fijando un antecedente de la capacidad generadora de empleo en la provincia (con 2400 trabajadores en términos absolutos).

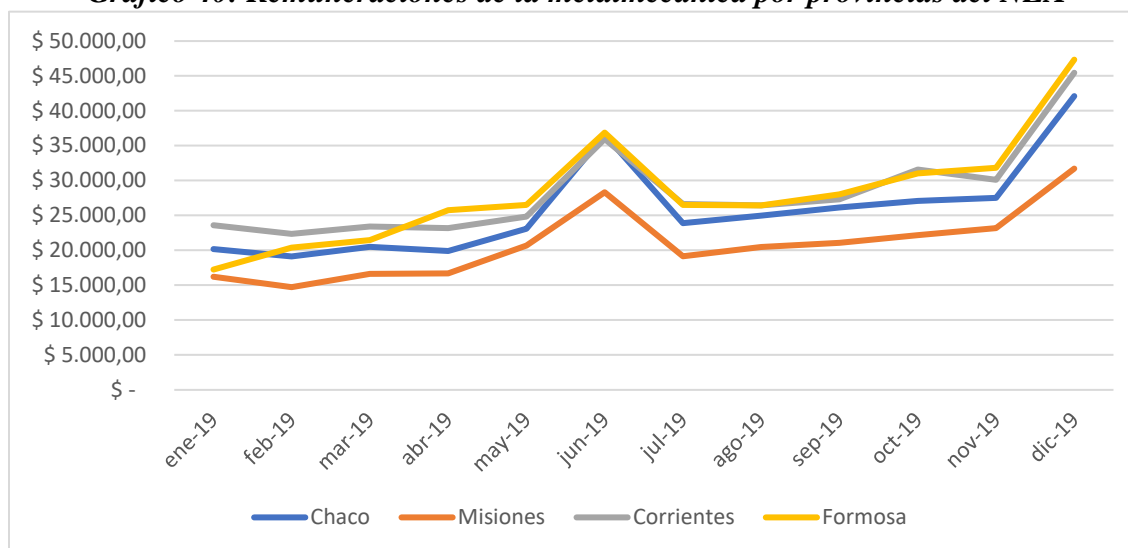
**Gráfico 39: Cantidad de trabajadores y participación (%) sobre el trabajo registrado en Chaco**



Fuente: Elaboración propia en base a datos abiertos de producción y empleo del Ministerio de Economía de la Nación

Tomando en cuenta las remuneraciones, aunque estas sean obtenidas del sector formal, como una primera aproximación a la situación actual respecto ingresos derivados de la metalmecánica. De un análisis regional de las remuneraciones absolutas como el propuesto por el gráfico 40 podemos saber que la situación chaqueña no difiere mucho del resto de provincias integrantes del NEA aunque no es la mejor.

**Gráfico 40: Remuneraciones de la metalmecánica por provincias del NEA**



Fuente: Elaboración propia en base a datos del METySS e INDEC

Sin embargo, el rubro no escapa del círculo en lo atinente a la brecha existente entre regiones. Teniendo en cuenta que la región es suficientemente homogénea y que la situación de ingresos de la metalmecánica chaqueña podría incluso considerarse para estudiar a todo el NEA, podemos buscar comparar con un consolidado polo industrial: Gran Buenos Aires.

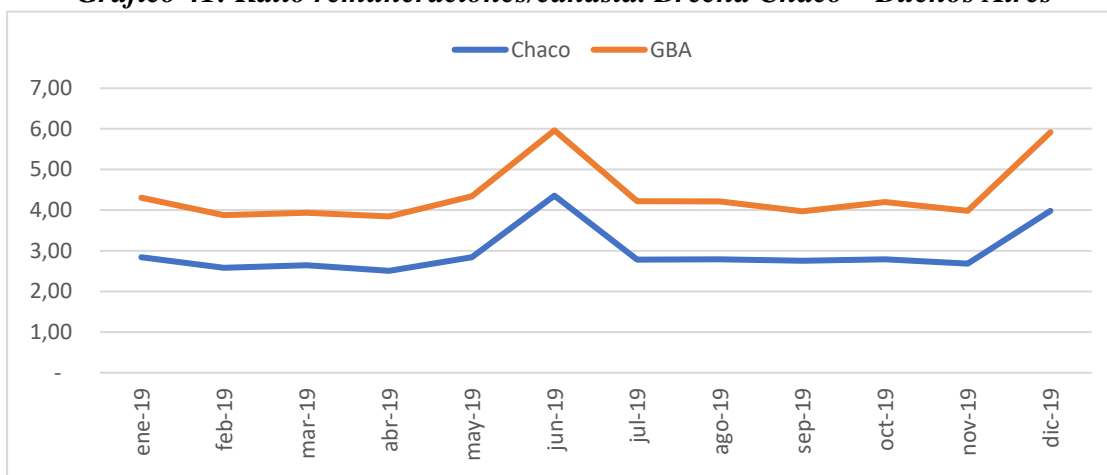
**Tabla 7: Comparación de remuneraciones con los valores de canasta básica y salario mínimo.**

Region	Remuneraciones promedio/canasta basica	Remuneraciones promedio/salario minimo
<b>Chaco</b>	2.96	1.88
<b>Gran Buenos Aires</b>	4.40	3.35

Fuente: Elaboración propia en base a datos del METySS e INDEC

La brecha que surge y explicita el gráfico 41 y también se expone en términos de promedio para el 2019 en la tabla adjunta, lejos de ser una excusa para descartar la relevancia estratégica de la industria, nos debe llevar a repensar los diseños de los instrumentos para el mejor aprovechamiento por parte del sector en pos de un mercado interno fuerte y más independiente de las lógicas de acumulación de propiedad extra provincial.

**Gráfico 41: Ratio remuneraciones/canasta. Brecha Chaco – Buenos Aires**



Fuente: Elaboración propia en base a datos del METySS e INDEC

### 1.2.7 Sector de software y servicios informáticos

A partir de los primeros años del siglo XXI, la industria del software y servicios informáticos tuvo un importante crecimiento en la provincia. A partir de diversas herramientas, el Estado se encargó de apuntalar un sector que hasta el momento sólo contaba con una empresa, con participación estatal, que se encargaba fundamentalmente de brindar servicios a la administración pública. Si bien existían experiencias en el sector software relacionado a la producción agroindustrial (fundamentalmente algodónera), se trataba de casos aislados sin proyecciones de un desarrollo para el sector.

Desde el 2003 en adelante, se evidencia una estructura compuesta mayormente por pequeñas y medianas empresas locales radicadas en la provincia, que abastecen a la demanda local. Por otra parte, la existencia de una empresa multinacional radicada en la provincia del campo del sector SSI y un grupo de Call center's (Straton, Apex, Atento, Allus) se encargan de abastecer a la demanda nacional e internacional.

Para establecer una línea de desarrollo del sector, podrían mencionarse una serie de hechos que fueron moldeando lo que actualmente se constituye como una cadena de valor relativamente consolidada (tabla xx), que no sólo tuvo un crecimiento exponencial en los últimos años, sino que además se constituye como una oportunidad de diversificación productiva con fuertes bases, debido a que existen diversas instituciones de formación para

proveer de mano de obra a la industria y fortalecer de esta manera la tecnificación de los procesos productivos.

**Tabla 8: Hitos que aportaron a la conformación del sector de software y servicios en la provincia del Chaco**

<b>Año</b>	<b>Principales hechos en la constitución del sector</b>
1997	ECOM
2003	Intector
2004	Ley Nacional 25.992 (Ley de Software) Ley Provincial 5.363
2005	Polo IT
2008	Ley N° 6209 de “Promoción de Call Center”
2009	Informatorio Programa Ingenieros Chaqueños
2010	Foro IT Globant
2011	Ley Nacional 26.692 (Modificatoria 25.992)
2013	Lineas de financiamiento y volver a casa
2018	Decreto 1201/2018 (Retenciones del 12% a la exportación de la industria argentina del software)
2019	Ley 27.506 (Ley de Economía del Conocimiento)

Fuente: Informe de Metalmecánica (2018).

En 1977 se creó uno de los principales actores claves en el sector de SSI para la región Chaqueña. Se trata de la Sociedad Anónima de capital mayoritario estatal ECOM. El objetivo principal era la provisión de servicios informáticos y de la comunicación al Sector Público.

La existencia de ECOM en la provincia generó un doble impacto. En un principio, canalizó gran parte del empleo en áreas de informática, al tiempo que se prestaban servicios esenciales a diversos organismos públicos de la provincia. ECOM S.A. es una empresa privada con participación mayoritaria del estado provincial, a través de diferentes organismos de administración (Fiduciaria del Norte S.A. y el Nuevo Banco del Chaco, entre otras) que cuenta actualmente con la exclusividad para brindar servicios de base tecnológica a todos los organismos del Estado, prestación de servicios de internet, redes y soporte web. De esta manera, el estado lograba no solamente tecnificar y modernizar sus procesos, sino que lo realizaba de manera autónoma a través de una empresa en la que tenía mayoría accionaria.

A partir de 2003 comienza en la provincia lo que podríamos llamar la verdadera expansión del sector. Durante ese año, la Facultad Tecnológica Nacional, con apoyo del

Estado provincial, creó la incubadora INTECNOR, destinada a la asistencia financiera de proyectos de innovación, desarrollo y promoción de SSI tanto a alumnos como externos. El principal objetivo de intecnor es incubar empresas de base tecnológica de diferentes áreas del conocimiento en un entorno que facilite la creación, el crecimiento y su consolidación en el tiempo, logrando instalar en el mercado una empresa exitosa. Para ello, ofrece apoyo a emprendedores que posean ideas innovadoras y potencialmente rentables, que apliquen nuevas tecnologías pero que no cuentan con los medios para llevar adelante el negocio, ya sea por falta de recursos humanos adecuados, financiamiento, infraestructura, capacidad de gestión, u otros.<sup>23</sup>

Hacia 2004 la Provincia adhiere a la Ley Nacional n° 25.992 de Promoción de la Industria del Software y en 2005 se constituye el Polo Tecnológico (Polo IT), que nuclea a 23 empresas locales para articular con el estado.

En el año 2008 se sanciona la Ley N° 6209 de “Promoción de Call Center”, que otorga a estas empresas un subsidio a los salarios de los empleados, a cambio del compromiso activo por parte de la empresa de contratar personal de manera constante.

La experiencia en la provincia se concretó en el año 2010 con la llegada de un grupo de empresas (Straton, Apex, Atento, Allus), lo que generó un rápido y contundente impacto en la generación de empleo, sobre todo en un sector de la población que hasta el momento encontraba diversos obstáculos para acceder a una fuente laboral.

El objetivo de la ley era promover el empleo joven y la radicación de empresas con base tecnológica en la provincia, a cambio de beneficios impositivos que les permitan disminuir el costo laboral, en un mercado con características particulares, donde la descentralización genera la posibilidad de buscar países dónde la legislación laboral sea flexible y el nivel de salarios muy por debajo del que posee nuestro país, y aun así prestar servicios a cualquier país.

En el año 2009 en el marco de una agenda activa de fomento de la industria se realizó el Foro de Competitividad de la Industria de SSI (Foro IT) en conjunto con el equipo técnico del Ministerio de Economía, Industria y Empleo, miembros del CONES, empresas del Polo IT y la UTN-FRRE, donde todas las partes coincidieron en que la principal debilidad del sector consistía en la formación de recursos humanos. Como consecuencia de estas

---

<sup>23</sup> [http://www.frre.utn.edu.ar/intecnor/paginas/view/item/intecnor\\_hoy](http://www.frre.utn.edu.ar/intecnor/paginas/view/item/intecnor_hoy)

conclusiones se creó en el año 2010 el Informatario, destinado a la capacitación intensiva e integral de distintos ejes y tecnologías específicas.

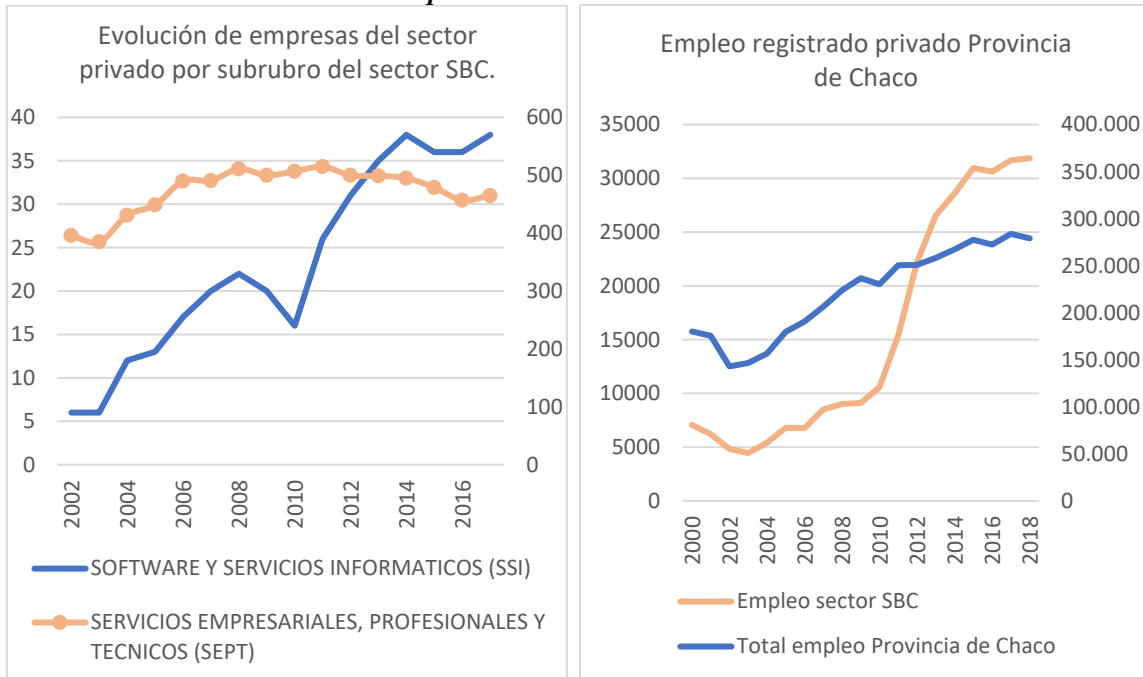
Hacia el mismo 2010, se instala en la provincia la empresa Globant, una multinacional de origen argentino que se encarga de prestar diversos servicios con base tecnológica. De esta manera, la provincia empieza a consolidarse como un verdadero polo de desarrollo informático en la región, sustentado además en el potencial para la generación de empleo en el sector, teniendo sedes de la Universidad Tecnológica Nacional y de la Universidad Nacional del Nordeste (con carreras relacionadas a SSI) en la misma ciudad en la que se instaló esta empresa. La lógica imperante para la radicación de esta empresa se asemeja a la de los call centers, en tanto el estado provincial otorgó subsidios salariales, a cambio de la contratación activa y permanente de personal local.

En 2011 se modifica la Ley N° 25.922, mediante la implementación de la Ley N° 26.692 creando un régimen de promoción con vigencia hasta el día 31 de diciembre de 2019.

En relación a la cantidad de empresas del sector privado por sub-rubro, se puede observar un incremento significativo en los años 2004 y 2011, los cuales pueden ser producto de la sanción de la Ley de Software N° 22592/04 y la Ley N° 26692/11 (prorroga y modificaciones).



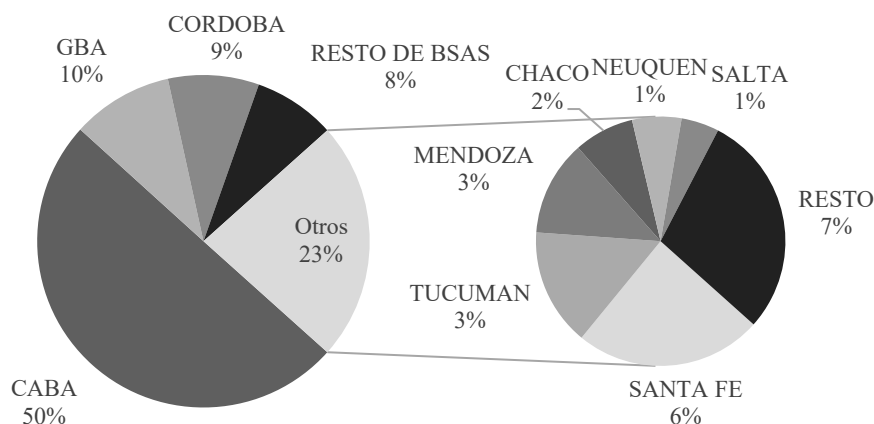
**Grafico 42: Evolución del empleo y las empresas del sector privado de software y servicios en la provincia del Chaco. Periodo 2002-2018**



Fuente: Elaboración propia en base a OEDE

Cabe resaltar que el mayor incremento de empresas registradas no se debe a los Call Center, no obstante esta actividad que incluye servicios empresariales profesionales y técnicos ha tenido mayor participación en el aumento del empleo registrado con un aumento en el empleo registrado del 14% entre el 2010 y el 2017 gracias al aprovechamiento sistemático de las políticas públicas destinadas a fomentar el SSI (Escuela de Gobierno, 2018).

**Gráfico 43: Distribución provincial del empleo registrado en el sector SBC (proporción en relación al total del empleo registrado en SBC del país, 3 trimestre 2018)**

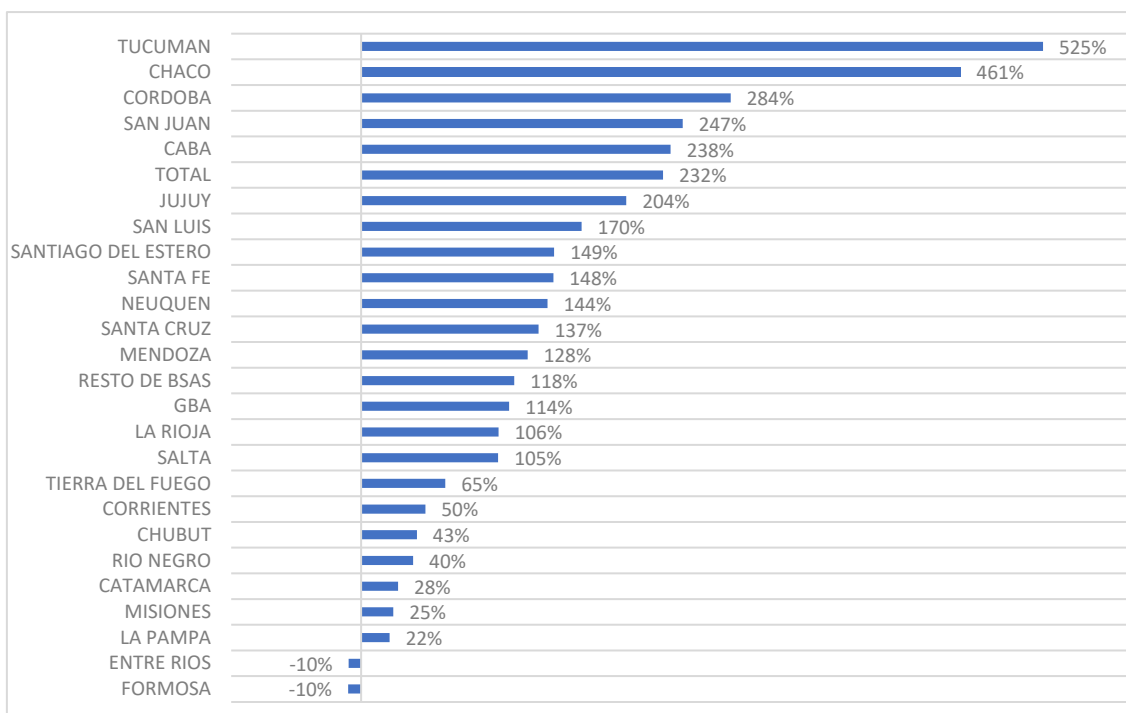


Fuente: elaboración propia en base a datos del OEDE

En lo que respecta al peso del sector SBC en el total de empleo registrado, la provincia de Chaco mostró mayor peso que el total Nacional. En 2013 se impulsa el programa volver a casa desde el ministerio de industria, que buscaba repatriar a desarrolladores de software a la provincia sobre la base de una serie de beneficios a las empresas. Sin embargo, esta medida no tuvo el impacto esperado, en tanto que no se observan resultados contundentes en la generación de empleo y repatriación de programadores desde esa fecha.

En el año 2018 se fijaron retenciones a la exportación de la industria argentina del software, con derechos del 12% a las exportaciones de servicio, con vigencia hasta el 31 de diciembre de 2020 por medio del Decreto 1201/2018. Sin embargo, esta medida del ejecutivo nacional no tuvo un gran impacto en la tendencia alcista que registra la cantidad de empresas del sector en nuestra provincia, y su consecuente generación de empleo genuino, debido a que las empresas se dedican en mayor medida a abastecer con productos con base tecnológica a la demanda interna, tanto pública como privada.

**Gráfico 44: Variación del empleo registrado en el sector SBC por provincia, 1996/2018**



Fuente: elaboración propia en base a datos del OEDE

Como se observa en los gráficos 43 y 44 si bien la participación del empleo registrado del sector SBC de Chaco en relación al país en 2018 es mínima, es importante resaltar que, luego de Tucumán, es la provincia que mayor incremento proporcional de asalariados registrados tuvo en los sectores basados en el Conocimiento, en el periodo 1996-2018.

En el año 2019 se crea la Ley 27.506 de Economía del Conocimiento. Se trata de una actualización de la Ley de Software, y reconoce a 12 sectores específicos que conforman el Sector Basado en Conocimientos (SBC), de los cuales la provincia registra datos de ocho de ellos.

Entre los beneficios de la Ley de Economía del conocimiento se encuentran una reducción del 15% en el impuesto a las Ganancias, la exclusión del sistema de retenciones y percepciones en el IVA, menores contribuciones patronales, y un bono fiscal equivalente al 1,6 de las cargas sociales (que puede elevarse a 2 en el caso de empleados con doctorado).

Para acceder al régimen, las empresas que desarrollen las actividades relacionadas con el sector SBC deberán certificar el cumplimiento de condiciones que establezca la reglamentación. Ellas son mejoras continuas en la calidad de sus servicios y productos;

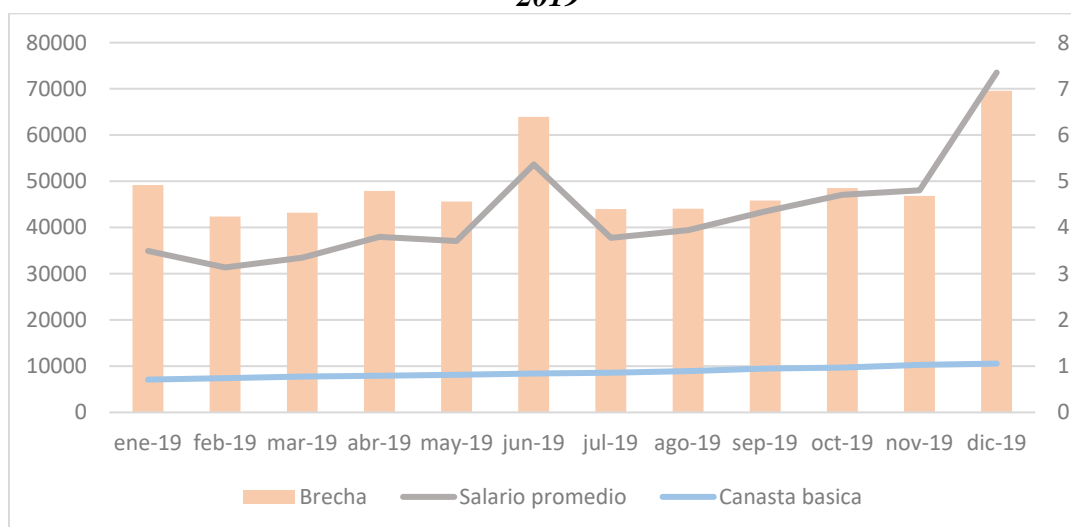
realizar un mínimo de exportaciones e invertir en investigación y desarrollo y/o capacitaciones.

Se espera que la nueva Ley de Economía del Conocimiento N° 27506/19 (la cual extiende los beneficios de Ley de Software a nuevos sectores) genere el mismo efecto evidenciado en el sector SSI a partir del 2019. Ello resulta indispensable como política pública para la región, dado que la provincia fue la que mayores respuestas presentó en relación al impacto de las políticas públicas nacionales.

No caben dudas, del rol estratégico que subyace tras la industria del Software y los Servicios informáticos, en tanto se constituye como un sector de alta calificación, con una demanda en permanente crecimiento. La industria de SSI constituye un cambio de paradigma en el modelo de producción primario y extractivista que caracteriza a la provincia. Además, la complejidad del sector y el alto valor agregado en materia de conocimientos, tiene su correlato en los principales indicadores económico/laborales que determinan las condiciones de vida de una sociedad.

Una primera aproximación al análisis salarial pareciera arrojar conclusiones positivas, puesto que si se compara la remuneración promedio del sector con la canasta total de bienes y servicios (Gráfico 45, que determina el nivel de pobreza), vemos que se encuentra muy por encima, con brechas que alcanzan la relación 7 a 1. Sin embargo, realizando una comparación territorial comienzan a vislumbrarse algunas inequidades.

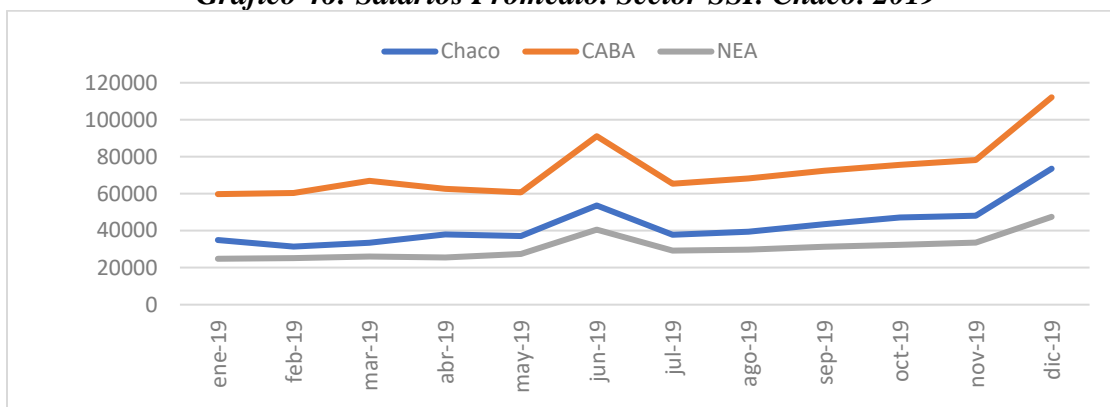
**Gráfico 45: Relación Remuneración media / canasta total de bienes. Sector SSI. Chaco. 2019**



Fuente: Elaboración propia en base a OEDE e INDEC.

El gráfico 46 muestra el nivel medio de salarios de los trabajadores del sector de SSI. La diferencia entre el las regiones centrales y periféricas se pone de manifiesto a simple vista. La disparidad en los salarios (con picos de 70% de diferencia entre CABA y Chaco) implica una distribución regresiva del ingreso, al tiempo que impide el desarrollo de la región, al reducir la capacidad de consumo de la población.

**Grafico 46: Salarios Promedio. Sector SSI. Chaco. 2019**



Fuente: Elaboración propia en base a OEDE

## CAPÍTULO 2: POLÍTICAS DE PROMOCIÓN ECONÓMICA REGIONAL

### 2.1 ANÁLISIS DE LOS SESGOS EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE PROMOCIÓN

Entendemos por “sesgos” a peculiaridades de las políticas implementadas, que más allá de los discursos, perpetúan el statu quo, o dicho de otro modo no contribuyen al desarrollo económico territorial tanto como lo declaman. Por ejemplo, el círculo vicioso del financiamiento, posterga a los rezagados, dados los requisitos de accesibilidad a los instrumentos de apoyo que contrastan con la realidad empresarial de la provincia, y las ayudas nacionales que permiten a las empresas mantenerse en el mercado, pero no transformarlo. Esto es, en definitiva, un problema de diseño de las políticas públicas que no dan cuenta de la realidad provincial. Otro sesgo a tener presente, es la inclinación de la administración provincial a favorecer a los núcleos económicos más dinámicos (extranjeros, nacionales, locales), no siempre interesados en modificar las estructuras productivas.<sup>24</sup>

A continuación, se detalla una apretada síntesis del criterio que sirvió de guía para el análisis de las diferentes políticas.

***Tabla 8: Características de los diferentes sesgos en las políticas públicas de promoción productiva***

PROVINCIALES	NACIONALES
<ul style="list-style-type: none"><li>• Escaso presupuesto</li><li>• Favorecen a empresas y productores de gran tamaño</li><li>• No se imponen metas de producción</li><li>• Financiamiento a empresas con capacidad de acceso al crédito.</li><li>• Paliativos para los pequeños empresarios</li><li>• Políticas horizontales (no definen prioridades, falta de estrategia)</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Escaso presupuesto</li><li>• Baja coordinación (entre las políticas de promoción y con las políticas macroeconómicas)</li><li>• Falta de lineamientos estratégicos</li><li>• Inestabilidad institucional</li><li>• Favorecen a la zona central y a las grandes y medianas empresas</li></ul>

Fuente: Elaboración Propia en base Gorenstein (2012- capítulo 4)

Entre las políticas nacionales de promoción productiva se deben tener en cuenta dos cuestiones fundamentales: en primer lugar, el escaso presupuesto asignado a las políticas de

<sup>24</sup> Ibid. Pp. 127-129.

promoción productiva (en muchos casos financiación internacional) con bajísima coordinación entre las mismas y con las políticas macroeconómicas. La falta de definición de ejes estratégicos y la inestabilidad institucional, por su parte atentan contra la continuidad de las medidas de promoción. En segundo lugar, más allá del proceso de descentralización vigente desde los 90', el presupuesto provincial es también escaso e imita el esquema promocional nacional.

La mayor proporción de los programas de promoción nacional tiene como destino la región central y a empresas medianas y grandes. Los pequeños empresarios y los sectores productivos de las regiones del norte utilizan mayoritariamente los instrumentos públicos provistos por los ministerios de trabajo y desarrollo social. Resta decir que tales características de la instrumentación de políticas públicas no hacen más que reforzar las estructuras económicas vigentes sin posibilidad de transformarlas.

Ahora bien, en cuanto a las políticas provinciales de promoción, se debe considerar la escasísima proporción que el presupuesto provincial destinado a la promoción productiva. Ello es posible de sistematizar en cuatro modalidades. En primer lugar, promoción de la inversión con exenciones impositivas y fiscales. Generalmente favorecen a empresas y productores de gran tamaño. Grandes inversores nacionales (extra provinciales) e internacionales. Si bien tienen efectos considerables sobre la economía local (perfil productivo, empleo, etc.), el gobierno no impone metas de producción, condiciones de componentes locales, cuidado medioambiental, etc. y queda sujeto al veto de los grandes actores. En segundo lugar, las líneas de financiamiento provinciales se orientan a actores capaces de acceder al crédito bancario. En tercer lugar, instrumentos (aportes no reintegrables o elementos indispensables) de apoyo a requerimientos puntuales. Generalmente para pequeños y microempresarios muchas veces del sector primario. En cuarto lugar, apoyo de tipo horizontal (capacitaciones o asistencia técnica).

### 2.1.1 Sesgos de las políticas públicas en el sector industrial textil

La cadena textil algodonera del Chaco es sin dudas uno de los eslabones más importantes del entramado productivo de la provincia. Es por ello que, no sin antes realizar una breve semblanza del sector y sus potencialidades, se intentará abordar la problemática que resulta de la relación estrecha que existe entre el sector público y las empresas que conforman la industria en cuestión.

Identificando los mecanismos más importantes de intervención adoptados por el Estado, tanto en la esfera nacional como en la provincial, se buscará examinar la existencia o no de posibles sesgos en la implementación y programación de los mismos.

En este sentido y en consonancia con Gorenstein (2012), se adoptará la caracterización/diferenciación nacional/provincial del accionar estatal de manera transversal en los tres eslabones productivos de la industria textil. De esta manera podremos distinguir en el sector específico bajo análisis, la efectividad y los sesgos específicos de los diferentes tipos de intervención ensayados en nuestra provincia.

#### **Políticas Públicas Nacionales**

Entre las políticas nacionales implementadas, se encuentra el **Plan de Desarrollo Sustentable y Fomento de la Producción Algodonera** (Ley 26.060), que a grandes rasgos tiene como objetivo brindar apoyo a los productores de algodón en los vaivenes de la producción. Es así que con la misma ley se reglamenta la implementación de un **Fondo de Compensación para la Producción Algodonera (FCIPA)** que funciona como seguro que resguarda a los productores afectados por las adversidades climáticas, físicas, telúricas y biológicas.

El conocido como “Fondo Algodonero” constituye un ejemplo claro de vinculación del sector público con el privado que resulta paradigmático en vistas de la forma en que se implementa, las dificultades que presenta y los actores del sector a los que intenta asistir.

Por un lado, cabe notar los conflictos que se derivan de la dificultad de que los fondos estén disponibles y transferidos en los tiempos en que se requiere. El descalce entre los plazos burocráticos y los de la producción sobresalen como una de las grandes dificultades.

Sin embargo, lo que parece aún más importante es la incertidumbre sobre el poder de compra el monto que efectivamente le corresponde a dicho Fondo. Las importantes



devaluaciones y la inflación que le sucede a las mismas, destruyen la inicial estructura de costos la cual el fondo venía a proteger de las eventualidades y los riesgos.

Además, se observa el hecho de que la implementación del programa se realiza de manera estándar y bajo las mismas condiciones en dos grupos bien diferenciados en la actividad primaria del sector; los “pequeños productores” y los “productores empresarios” que, con lógicas de producción, stocks de capital económico, social y cultural muy diferentes entre sí se desenvuelven y reciben la asistencia estatal con ópticas que responden a su propia forma de producir<sup>25</sup>. Es por ello que una identificación de esta dualidad que se presenta en los productores debería ser tomada en cuenta a la hora de programar el tipo intervención que se busca para desarrollar en conjunto al sector.

En segundo lugar, el **Programa de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar (PRODAF)** que busca la incorporación y desarrollo de nuevas tecnologías, blandas y duras, en productores con escaso nivel técnico y con prácticas más tradicionales en la producción. Es financiado en su mayoría por el BID y se destina al Chaco y Entre Ríos. Se materializa mediante la asistencia técnica y capacitación, por un lado, y apoyo financiero por el otro (35% ANR y 65% préstamo).

Este programa se encuentra destinado a productores de algodón de entre 50 y 150 hectáreas, aunque también se incluye a productores de hasta 500 hectáreas. En términos generales el programa busca desarrollar los eslabones bajos y medio de la cadena algodonera, aunque se muestra cada vez más reticente a brindar asistencia a aquellos productores de menos de 100 hectáreas. De las entrevistas realizadas a referentes del programa en el estudio sobre la cadena de valor textil chaqueña citado anteriormente, se extrae la perspectiva de que el productor más pequeño se resiste a modificar su lógica de producción y por lo tanto la asistencia técnica y la incorporación de otras tecnologías, que son la base del programa, quedan sin ser tenidas en cuenta. Es por ello, que la importancia se reconvertir al productor sobresale como fundamental, aunque conllevaría gran coordinación y estudio sobre las prácticas de los pequeños productores como así también mayores recursos.

Dentro de la legislación destinada al control sanitario, se implementó el Programa Nacional de Prevención y Erradicación del Picudo Algodonero (aprobado desde 1993 por el

---

<sup>25</sup> La Cadena de Valor Textil en Chaco. Condicionantes Estructurales

IASCAV<sup>26</sup>, aplicado en la provincia en forma conjunta por el INTA y el SENASA. En cuanto a las medidas destinadas al mejoramiento tecnológico, se pueden mencionar al Programa Nacional de Mejoramiento Genético (gestionado por el INTA), y el PROCALGODÓN<sup>27</sup> de 2008, que tiene como finalidad mejorar el proceso productivo y tecnológico del algodón, desde el inicio de la producción hasta la salida de la fibra a los mercados nacional e internacional, contribuyendo a valorizar el producto en función de la calidad y a elevar la competitividad del sector.

La siguiente intervención en el sector es el **Programa de Asistencia para el Mejoramiento de la Calidad de la Fibra (PROCALGODON)**, que como su nombre lo indica busca tender hacia una certificación de la calidad de la fibra de algodón a través del asesoramiento técnico para propender hacia el mejoramiento de la fibra que se cosecha. Su implementación se realiza en conjunto y colaboración con el INTA y tiene estrecha relación con el PRODAF, ya que los insumos necesarios para producir una calidad de fibra certificada son brindados a través de este programa.

Aquí la problemática radica fundamentalmente en que el protocolo de implementación para modificar la calidad de la fibra no se adecúa con los insumos utilizados por los productores y se dificulta el recambio en el uso de los tradicionales por otros que cumplan con la certificación. Muchas veces los mismos son productos importados y debido a las devaluaciones se ve incrementado el costo de producción de la fibra. Una vez más quienes mejor pueden cumplimentar con los requerimientos son los “productores empresarios” perpetuando así las diferencias tecnológicas y ensanchando la brecha estructural con los sectores productivos medianos y pequeños.

Respecto de la vinculación del INTA con el sector se encuentra el Programa Nacional de Prevención y Erradicación del Picudo del Algodonero y el Programa de Mejoramiento Genético. El primero tiene como objetivo afrontar la plaga en áreas de alta infestación y evitar su dispersión hacia zonas libres mediante la implementación de medidas fitosanitarias; el segundo es un proyecto que busca retomar la asistencia que era brindada por el Instituto a través de la provisión de semillas con la modificación genética correspondiente, obviamente

---

<sup>26</sup> Instituto Argentino de Sanidad y Calidad Vegetal

<sup>27</sup> Programa de Asistencia para el Mejoramiento De la Calidad de Fibra de Algodón.

a cambio de regalías menores a las que actualmente se deben pagar a Gensus, la única empresa proveedora de semillas transgénicas aldoneras.

Es clave la relación de esta institución con los productores ya que permite centralizar el estudio y la investigación de todas las implicancias tecnológicas de la cadena productiva. Aunque su relevancia estratégica esté a la vista, más cuando se trata de impulsar el desarrollo de sectores rezagados en la cadena aldonera-textil, muchas veces se encuentran dificultades presupuestarias a la hora de implementar adecuadamente lo programado por la institución. Es a través de la investigación tanto técnico-tecnológica como socio-cultural de las prácticas productivas que se logra avanzar hacia la programación de políticas con impacto efectivo en el desarrollo del sector.

Ahora bien, entre las políticas públicas provinciales destinadas al sector, se aparece la figura de los **Consortios Productivos de Servicios Rurales**, como un actor de gran influencia entre los productores. Los mismos, fueron creados por la ley provincial N° 6547, la cual define en su artículo primero como: “entidades de bien público de servicios a la comunidad, sin fines de lucro, integrados por vecinos de determinada zona con el objeto de aunar esfuerzos y aportes económicos de distinta naturaleza para lograr contención, desarrollo y fortalecimiento de los pequeños productores chaqueños”.

Estos consorcios pueden tener múltiples funciones, de las cuales entre las más importantes se encuentra la coordinación, colaboración e intermediación entre consorcistas y terceros en la contratación de servicios rurales específicos. En cuanto a la zona de influencia del ente, no podrá ser menos a 500 hectáreas y los socios participantes menos de 25. Este tipo de asociaciones tiene la intención de beneficiar a pequeños productores, es por eso que la reglamentación puede disponer una cantidad máxima de extensiones como requisito para ser socio integrante del consorcio.

A priori se puede inferir que este mecanismo tiene una fuerte intención de ser un enlace que vincule a los pequeños productores, en especial a los aldoneros, con los distintos actores de toda la cadena productiva. Para el desenvolvimiento de sus acciones cuenta con un fondo específico compuesto primordialmente de impuestos provinciales al agro y fondos nacionales, más los aportes de los socios participantes. Aquí es importante resaltar que estos últimos suelen ser casi simbólicos dentro del fondo y que existe una gran dependencia de los aportes públicos de afectación específica. Esto genera que la

reglamentación establezca parámetros de distribución y criterios de afectación especiales, lo que constituyen una limitación importante en la libertad de administrar y decidir el destino más adecuado de los fondos según la actividad que corresponda. Es claro que ciertos criterios generales son necesarios a la hora de gestionar el dinero, pero muchas veces el contexto inherente y los riesgos a los que se enfrenta la actividad algodonera en particular pueden ser diferentes a lo largo de las campañas y pueden requerir cierta libertad de acción que con las afectaciones específicas no es posible.

Otro punto importante<sup>28</sup> extraído del análisis sobre la estructuración y reglamentación de la ley, permite repensar que la imputación del 20% del total de los recursos públicos debe ser destinada a la formación de nuevos consorcios puede resultar excesiva y muchas veces restringe el destino de los recursos a fines más productivos. Esto viene a ser un punto importante ya que existe un límite de 80 millones de pesos anuales para el fondo total y existen 97 consorcios rurales que nuclean a unos 12500 pequeños productores según el IDRAF<sup>29</sup>. Estimando que se reciba el tope de dinero estipulado anualmente y se distribuya de manera igual en cada consorcio, dejaría con un monto mensual de 68.728,52 en términos de consorcios y 533,33 pesos mensuales en términos de productores. Sumado a lo anterior y agravando aún más el problema del fondeo, el monto que se logra recibir suele estar muy por debajo de lo idealmente estipulado.

Otro caso de presencia del estado provincial en el sector es la **Subsecretaría de Algodón**, creada en 2015 como un órgano específico del Ministerio de Producción y que busca incentivar y apoyar a la producción algodonera. Específicamente la asistencia principal se materializaba a través de la entrega de trampas y feromonas para el picudo, gasoil para destrucción del rastrojo y la entrega de semillas a los productores. Ésta estaba dirigida a quienes explotaban entre 100 y 500 hectáreas, con una intención de siembra en ese año y que demostraran haber sembrado algodón en los últimos cinco años<sup>30</sup>.

Los destinatarios claramente eran productores medios/grandes que contaban con cierta trayectoria en la producción y que posiblemente podrían restituir esta ayuda que tenía la característica de ser no reintegrable.

---

<sup>28</sup> Los Consorcios Productivos de Servicios Rurales de la Provincia del Chaco. Haraví Eloisa Ruiz (2017).

<sup>29</sup> Instituto de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar

<sup>30</sup> La Cadena de Valor Textil en Chaco. Condicionantes Estructurales

Desde la Subsecretaría, se planteó como políticas de Estado, a la lucha contra el picudo algodonero y la intervención en la cadena (entre productores primarios y desmotadoras, mediante un sistema de comercialización para garantizar liquidez a los productores algodoneros y permanencia de **las desmotadoras**). Además, se invirtió en la consolidación de los eslabones de la industria textil dentro de la provincia (subsidios a empresas textiles, de importancia a nivel nacional y regional, para que se asienten en la provincia). Esta medida consolida todos los aspectos antes mencionados, y a partir de la misma se puede percibir el protagonismo que representa este cultivo para la nueva gestión de gobierno provincial.

Hasta ahora lo analizado estuvo prácticamente abocado a la actividad primaria del algodón, la cual, como fue expuesto anteriormente, es lo que distinguió históricamente a nuestra provincia. Con el propósito de explotar este arraigo y agregar valor a una cadena que, a priori, tiene grandes beneficios en términos de generación de puestos de trabajo y desarrollo industrial, se ideó un conjunto de políticas de promoción industrial que conecte con la etapa primaria.

En esta dirección se buscó fomentar el establecimiento de grandes empresas o actores industriales que generen un efecto cadena y constituyan la punta de lanza de otras empresas para radicarse y participar de la actividad industrial del algodón. El ejemplo en esto es Santana Textiles, una empresa de capitales brasileros que contó con grandes incentivos tanto fiscales como crediticios. Entre ellos, el predio recibido en el Parque Industrial de Tirol, créditos para infraestructura y equipamientos, bonificación de electricidad y agua, y exención del impuesto a los Ingresos Brutos.

Sin lugar a dudas la empresa funciona como el actor industrial más importante de la cadena, permitiendo mejorar la etapa de hilanderías e incorporando la de tejedurías. Ha logrado establecerse en la actividad con independencia de los incentivos iniciales y realiza su actividad brindando mano de obra formal y utilizando lo último en tecnología en su proceso.

Sin embargo, hubo dos casos no exitosos, los de TN Platex y Pampero – Cardon que, a pesar de recibir los incentivos del sector público para establecerse, no pudieron mantenerse y debieron cerrar. La peculiaridad de estos casos es que no existía exigencia alguna respecto

de un desarrollo real futuro en la actividad como sí lo había para la empresa Santana. Para esta última se establecieron pautas de producción y la imposibilidad de girar divisas al exterior lo que incentivó la reinversión dentro de su planta en la provincia.

El poder de negociación que detenta un actor de estas características es muy superior al de los productores de algodón. Estos muchas veces se encuentran fragmentados y afrontan de primera mano los avatares que conlleva la actividad quedándose en un lugar de precio-aceptantes de la decisión de las hilanderías. La problemática de los productores sobre la calidad de la fibra que ofrecen y los requerimientos que son exigidos por las hilanderías se tornan en dificultades que se potencian a la hora de llevar a cabo el tanpreciado encadenamiento entre el sector primario y el secundario.

Por último, es necesario hablar sobre el Programa de Promoción Textil (PRONTEX), una iniciativa del gobierno provincial que tiene como norte desarrollar tanto la industria textil como la de las confecciones y para ello establece líneas de acción que contemplan la capacitación, la asistencia financiera, técnica y de comercialización, la vinculación institucional y la atracción de inversiones. Para ello se creó la marca estatal Chacú que articula diseñadores de moda y microemprendedores locales dedicados al diseño y confección de indumentarias. El Estado nuclea a los diseñadores y les brinda la posibilidad de hacer llegar sus productos mediante un canal de comercialización más asequible que otro local, brindándole los requerimientos de tela que precisen para producir su colección.

A pesar de constituir un gran incentivo a la producción local de indumentarias de diseño, las telas utilizadas para la confección de las prendas provenían en su mayoría del exterior o de Buenos Aires. Y aunque se llegó a trabajar con Santana, el insumo representaba poco del total que se requería, ya que la empresa hace sólo un tipo de tela.

### 2.1.2 Sesgos en las Políticas públicas dirigidas a la cadena cárnica y su impacto en el sector

En su etapa de diseño, y posteriormente en la implementación y readaptación, las políticas suelen presentar algunos sesgos en cuanto a su alcance y equidad en la distribución de beneficios. Así, por ejemplo, encontramos casos en los que una determinada actividad se encuentra articulada de tal forma que, por su peso específico, sólo algunas firmas o eslabones de la cadena -los más fuertes en términos económicos y en concentración de mercados- sacan provecho de los beneficios, generando inequidades dentro del rubro y a su vez, profundizando un círculo de concentración que impacta de manera directa en el sector.

Para realizar este análisis, es menester detectar las principales medidas de política pública que se implementaron desde la nación, la provincia o los municipios durante los últimos años y cuyo principal objeto es apuntalar la cadena cárnica en la provincia. Sin embargo, no se busca ser exhaustivo en la búsqueda o análisis de todos los instrumentos, sino más bien centrarse en los de mayor envergadura, que son los de alguna forma modifican la estructura y el devenir de toda la actividad.

La cadena cárnica en general, no cuenta con una amplia gama de política específica dirigida directamente al fomento de la industria. Sin embargo, esto no quita que no existan ciertos incentivos generados desde los distintos niveles de gobierno, y otros programas y proyectos específicos que busquen fomentar la actividad y promover la inversión ganadera en la provincia.

En lo que respecta a la cadena de la producción bobina, a nivel nacional se encuentran algunas intervenciones del Poder Ejecutivo, que tienen por objetivo ciertos beneficios fiscales para la actividad bovina en general.

Uno de ellos, el Decreto 793 del 2018, en el cual se establecen retenciones por un 12% para toda la cadena, con un límite máximo de \$4 por dólar o el decreto 767/2018 sobre reintegros a las exportaciones, donde se produce un reintegro de exportaciones de entre el 0,5% y el 3,75%, dependiendo de la agregación de valor.

Todas estas medidas de política arancelaria, que tienen como objetivo potenciar la capacidad exportadora de un determinado sector y al mismo tiempo impulsar la productividad de la cadena productiva, no tuvieron un impacto directo en la provincia del Chaco, en gran medida por la falta de planificación estratégica a la hora de direccionar los

beneficios. La mayoría de estos instrumentos entran en vigencia a partir de la condición de exportador de ganado bovino, en tanto que la provincia lleva ya varios años sin poder acceder a mercados extranjeros, limitándose a abastecer el consumo provincial y, en mayor medida, vender animales para su engorde en otras provincias con mayor potencial exportador.

Además, en la nación existe el PRODAF, identificado también como política destinada al sector algodonero, en el caso de la cadena cárnica su objetivo consiste en mejorar la productividad de los agricultores familiares, incorporando nuevas tecnologías y proveyendo asistencia técnica a los productores tanto en lo referente a tecnología, acceso al financiamiento y en gestión asociativa y comercial. Este programa se localiza en dos provincias y tiene como objeto promover cuatro cadenas de valor. Así, las líneas de acción en Chaco corresponden a la cadena algodonera y a la de producción bovina, y para la producción bovina y láctea en Entre Ríos.

Esta política cuenta con un direccionamiento específico para la provincia, de modo que su impacto adquiere mayor fuerza. Sin embargo, en algunas de sus intervenciones, existe una escasa coordinación con autoridades provinciales, lo que reduce la eficiencia en el alcance de la política en sí. Al ser un programa focalizado, con suficientes recursos y con un trabajo de campo previo para detectar posibles beneficiarios, PRODAF redundó en la mejora de las condiciones de los productores agropecuarios, fundamentalmente en los pequeños productores, a través de obras de infraestructura y acceso a asesoramiento técnico específico y gratuito. Sin embargo, una mayor coordinación con políticas provinciales y otros mecanismos fiscales podrían haber sido un puntapié para potenciar la cadena bovina, que sin embargo no muestra mejoras sustanciales en los últimos años, al menos en lo que refiere a genética, stock, faena, y acceso a mercados extranjeros, entre otros.

En lo que refiere a las políticas de origen provincial, el programa "Genética en tu campo" es una de las herramientas principales para potenciar el sector. El programa pretende asistir a los pequeños y medianos productores en el acceso a tecnologías reproductivas y asistencia técnica, con el objetivo de mejorar la cadena de valor de la producción bovina a través de la mejora genética. No se encuentra demasiada información disponible respecto al impacto del programa en la cadena productiva (los datos estadísticos que respalden un posible impacto no se encuentran disponibles al momento de este informe). Sin embargo, un barrido por los principales medios de difusión locales, da cuenta de la presencia del estado en el



campo, fundamentalmente en lo que refiere a asistencia técnica y asesoramiento gratuito a los pequeños y medianos productores.

Entre las políticas destacadas a nivel nacional destinadas a la cadena de producción porcina, nuevamente se hallan algunas herramientas fiscales. Como en casi todos los sectores de la cadena cárnica, aparecen los reintegros a la exportación y las denominadas "retenciones" a la exportación. Nuevamente, como ya se mencionó en el sector de bovinos, este tipo de beneficios carecen de una planificación estratégica que incluya a todas las realidades regionales, en tanto que al estar pensada para productores que se dedican a la exportación, no encuentra beneficiarios en la provincia del Chaco, que destina la totalidad de su producción a la plaza local. Sin embargo, existe una política de derechos de importación que beneficia tangencialmente a la cadena porcina del Chaco. De esta manera, la importación de carne de cerdo tiene una alícuota de entre el 6% y el 16% dependiendo del tipo de carne. De esta manera, se busca proteger la producción del producto local, a través de un aumento de los costos de la carne importada.

Además, la Ley 27.430 favorece e incentiva la producción porcina, en tanto que alivia la carga fiscal del productor y promueve una disminución del precio del producto final, fomentando su demanda como sustituto directo de la carne vacuna.

En el ámbito local, una de las principales acciones por parte del estado se materializó a partir del año 2018, cuando se conformó el plan porcino provincial, con miras al desarrollo de la cadena, principalmente fortaleciendo los establecimientos de pequeños productores. El principal objetivo del plan es generar la infraestructura necesaria y el acompañamiento técnico a los pequeños productores para lograr una sustentabilidad de la actividad en el mediano plazo. Para esto, el Estado convocó a los diversos actores que pueden influir en el desarrollo de la cadena, como universidades, INTA, los diversos municipios, SENASA y el estado nacional, a través de la mesa porcina nacional. El INTA brindará su aporte técnico para elevar la productividad y mejorar la calidad de la carne, mientras que el Senasa verificará el estatus sanitario de los rodeos y tendrá a su cargo el control de logística de faena y el tránsito de productos comestibles que generen confianza en el consumidor.

Entre los aportes que brindarán las Universidades, se destaca la responsabilidad de formar a los profesionales que se sumarán a esta actividad productiva. En tanto, los

municipios trabajarán territorialmente para alcanzar el desarrollo de la producción porcina en las distintas regiones de la provincia.<sup>31</sup>

En cuanto a la cadena de producción caprina a nivel nacional, cuenta con el PRODECCA, un programa específico con financiamiento del Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA), para el desarrollo del sector, fundamentalmente para aquellos pequeños productores, generalmente agrupados mediante organizaciones regionales de pequeños ganaderos. “Se dirige a productores y entidades de Chaco, Formosa, Mendoza, Neuquén y Santiago del Estero y cuenta con una inversión de más de USD 23 millones. Se contemplan fondos para inversiones prediales, comunitarias y fondos rotatorios El límite es de USD 250.000 por organización de productores y hasta 10000 por asistencia técnica por organización”<sup>32</sup>. Sin embargo, según información publicada por el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación, todavía no se ha ejecutado ninguna partida de los fondos que aportó el FIDA para la “reducción sostenible de la pobreza de productores rurales caprinos”.<sup>33</sup>

De esta manera, la nación tiene una política de impacto directo a los pequeños y medianos productores, que tiene por objetivo financiar no sólo a los productores en sí, sino a mejorar las condiciones de infraestructura necesarias para el desarrollo de la cadena, a través de diversos fondos de la nación. Para poder acceder, un productor chaqueño promedio debe cumplir una serie de condiciones que buscan dirigir el acceso al crédito a los verdaderos actores de la cadena. De esta manera, para acceder al beneficio se debe ser productor caprino con menos de 200 madres por familia en la zona Chaqueña, perteneciente a alguna de las cuencas caprinas que predetermina el programa y formar parte de alguna asociación de productores caprinos o a una comunidad de pueblos originarios.

En el ámbito provincial existe una iniciativa de fomento a la ganadería caprina que sobresale no sólo por lo específico de sus políticas, sino también por el nulo impacto que generó en la cadena. Desde el Programa Ganadero Noroeste Chaqueño (prograno) se celebraron una serie de convenios con la provincia autónoma de Trento (Italia) para

---

<sup>31</sup> Fuente: <https://www.revistachacra.com.ar/nota/19653-un-plan-porcino-provincial-para-lograr-sustentabilidad-en-la-produccion/>

<sup>32</sup> Fuente: [https://www.magyp.gob.ar/sitio/areas/prodecca/?accion=noticia&id\\_info=171228152051](https://www.magyp.gob.ar/sitio/areas/prodecca/?accion=noticia&id_info=171228152051)

<sup>33</sup> Fuente: <https://www.argentina.gob.ar/economia/sechacienda/relacionesinternacionales/proyectos-en-ejecucion/fida>

desarrollar la cadena caprina, fundamentalmente a través de la construcción de un frigorífico chaqueño, que se inauguró en el año 2003. Sin embargo, este frigorífico no tuvo los resultados esperados en términos de productividad para el sector. La falta de planificación estratégica truncó los resultados que se esperaban del frigorífico para canalizar la producción caprina de los pequeños productores del impenetrable chaqueño, fundamentalmente debido a los elevados costos de flete, producto de que la construcción del frigorífico se realizó en una zona muy alejada de la cuenca caprina provincial, dificultando a los productores el envío de animales u obligando a los productores a asociarse con otros productores para lograr la escala adecuada que hiciera rentable el envío. De esta manera, el frigorífico no cumplió los objetivos esperados a tal punto que dejó de funcionar al poco tiempo de inaugurado, y el estado debió hacerse cargo de los salarios de los empleados y demás costos relacionados del establecimiento.<sup>34</sup>

Como ya se mencionó anteriormente, a partir del 2015 el estado provincial intentó reactivar la operatividad del frigorífico a través de la gestión de la cooperativa Trento Chaqueña, pero estos intentos fueron infructuosos, fundamentalmente debido a la escasa coordinación que existe en la cadena productiva en su conjunto, y las limita.

Sin embargo, el frigorífico en sí mismo podría constituirse como una mejora en términos de la estructura productiva provincial, una vez sorteadas las problemáticas de logística y transporte, sobre todo por constituir la única planta frigorífica habilitada para la exportación de caprinos del NEA. Si bien en la actualidad funciona con gran capacidad ociosa (solo faena dos veces por semana), en 2015 se logró completar la escala para exportar a los Emiratos Árabes.

---

<sup>34</sup> <http://www.centromandela.com/?p=8903>

### 2.1.3 Sesgos en las políticas públicas de la metalmecánica

En una primera impresión la industria metalmecánica parece disponer de varias herramientas de política pública para su desarrollo. Sin embargo, la variedad de instrumentos puede esconder la similitud entre los mismos, principalmente las dictaminadas por la rigidez de sus diseños en cuanto a que están fuertemente concentrados en el régimen fiscal (exenciones impositivas y subsidios). Sin embargo, también se distinguen falta de institucionalidad en lo referente al control de metas (en algunos casos total ausencia de compromisos a cumplir por parte del beneficiario) y una baja coordinación evidenciada en el solapamiento de políticas a nivel nacional y provincial. Se realizará la mención de ejemplos de herramientas de política para tener un panorama de los sesgos intervinientes.

Entre las leyes de promoción industrial se encontraron dos, una nacional (23.614) y otra provincial (4.453). Ambas tienen en su entramado sesgos respecto de la naturaleza de sus herramientas en tanto incluyen exenciones impositivas, para lo cual se supone se acota a empresas formalizadas y de un porte donde el peso impositivo forma parte del cálculo central del empresario, o para proyectos de inversión que van en ese camino.

En el caso de la promoción industrial provincial no puede dejar de mencionarse la modalidad del reintegro: debe ser aprobado por el Ejecutivo Provincial y el mismo se concreta en crédito fiscal contra la Administración Tributaria Provincial, conllevando fuertes barreras ya que el empresario metalúrgico deberá costear el tiempo que demande la burocracia provincial y los costos financieros del reintegro. Esto en la práctica constituye un determinante respecto de su alcance y esto se materializa al examinar la distribución geográfica de los beneficiarios de la misma: en 2017 todas las explotaciones promovidas se encontraban en el Gran Resistencia.

En ese sentido también puede sumarse la lógica del descuento al suministro eléctrico de la estatal SECHEEP, aunque tiene como elementos sustantivamente positivos que establece metas de nómina laboral, incluso de manera progresiva en cuanto a la toma de personal.

Es importante destacar de manera conjunta la existencia de dos programas de inserción laboral para observar un sesgo común, pero en este caso muy explícito. Por un lado, tenemos el Programa de Inserción Laboral y el Empalme (Programa de Inserción Laboral

para programas sociales). Ambos programas constan de incentivos traducidos en el aporte de parte del sector público de una porción del sueldo de los empleados nuevos que contrate, de tal forma que el empleado pueda recibir el salario de convenio que le corresponde. La principal diferencia entre ambos es que el segundo se encuentra destinado a beneficiarios de programas asistenciales (y el primero no tiene tal requisito). Si bien la naturaleza del instrumento por sí mismo ya segrega a las explotaciones no formalizadas o con trabajo no registrados, el sesgo a resaltar es otro diferente. La asistencia financiera reflejada en el complemento salarial es acotada en el tiempo, pero no igualmente entre ambas. Mientras el Programa de Inserción Laboral se prolonga por 12 meses, el Empalme destinado a la toma de beneficiarios de la asistencia social dura 24, lo cual modifica el proceso de decisiones del empresario.

Respecto de participaciones más activas por parte del sector público debemos destacar el convenio entre el INTI y la Unión Europea materializado en la sede que dispone el INTI en Barranqueras donde se realizan análisis y ensayos a la industria metalmecánica y maquinaria agrícola. La misma representó una política específica en tanto el margen de acción del Proyecto Mejora de las Economías Regionales y Desarrollo Local 2011-2017 se enmarcaba para el norte argentino y micro y pequeñas empresas pertenecientes a sectores industriales prioritarios como alimentos, curtiembres, textil y metalmecánico.

Más allá de ello, si bien el convenio se materializó en el laboratorio existente, la realidad actual es que la desarticulación existente entre el INTI, el Ministerio de Industria provincial y el sector metalmecánico chaqueño configuran una capacidad ociosa que bien podría potenciar el desarrollo industrial metalmecánico. Resulta central reducir las barreras existentes entre estas dependencias de distintas jurisdicciones para poder generar un proceso de innovación en la metalmecánica chaqueña.

Respecto de los programas de asistencia es vital tener un pormenorizado diseño y retroalimentación en cuanto a la vinculación entre la asistencia brindada y el mundo real y de negocios en que se enmarca. Para ello debe haber una permanente revisión sobre la pertinencia y correspondencia entre el apoyo brindado y la dinámica del sector que se atiende.

Lo anteriormente mencionado también debe recuperarse en los programas de capacitación laboral. Entre 2016 y 2018 la Secretaria de Empleo y Trabajo capacitó a 620

personas en cursos diversos de metalmecánica, un número significativo en base al tamaño del mercado laboral específico del sector.

Esta transferencia por parte del sector público aporta tanto a empresas constituidas como a proyectos y emprendimientos propios y consolidan la competitividad del sector, pero principalmente deben guardar correlación entre la demanda de mercado laboral y la generación de oportunidades de trabajo.

#### 2.1.4 Sesgos en las políticas públicas de la foresto industria

La implementación de políticas públicas, y su mismo diseño, padecen de sesgos que requieren ser explicitados para encarar un proceso de eficacia para los instrumentos. La política pública sobre la foresto industria no escapa a esta lógica, y habiendo descrito no solo su potencial económico sino también su relevancia social, debemos enfrentar una reflexión sobre la misma. Al respecto, no se busca en este apartado ser exhaustivo en todos los instrumentos que se vuelcan sobre el sector, sino lo más relevantes para el mismo, que casualmente, pueden ilustrar mejor los sesgos que se sucedieron en sus etapas de diseño e implementación.

Recientemente, podemos fijar el Programa Veta Noble como el principio de un análisis donde la Provincia inicia un rol activo en el incentivo del sector foresto industrial (Gevaerd Bernal, 2020). Entre sus objetivos formales se puede sintetizar que se perseguía dotar de sustentabilidad al sector (mediante la innovación tecnológica de las unidades productivas reducir la depredación del monte nativo y permitir un salto cualitativo en los productos) y beneficiar distributivamente a los sectores más vulnerables de la producción (vía eliminación de la intermediación para mejorar márgenes de ganancias a los dueños carpinteros y condiciones laborales a sus trabajadores).

Para ello Veta Noble pretendió explotar los beneficios de la foresto industria respecto de su carácter de economía externa de escala, revirtiendo la atomización mediante la integración vertical de la cadena de valor, incorporando a los carpinteros a manera de proveedores, con capacitación e innovación en diseño y equipos. Logrando lo productivo, el programa se encargaría de la comercialización en los grandes centros urbanos, reduciendo

los márgenes de intermediación comercial en virtud de engrosar los beneficios de los dueños de carpinterías.

En términos estrictos (y más allá de las líneas de crédito diversas), Veta Noble supera la naturaleza de la tradicional asistencia financiera o de exención impositiva para poner al Estado provincial en un rol coordinador de la producción y, aunque por sustento no pueda obviarse la fundamental disponibilidad del recurso natural, el programa se aparta de la tendencia a la reprimarización y de falta de imposición de metas de producción en que si convergen otros instrumentos de política.

Sin embargo se requiere atender sobre la apropiación del instrumento por parte de actores específicos, cuya concentración, condiciones económico productivas prevalentes y poder de veto al desenvolvimiento (o inclusive de diseño) de las políticas si lo acercan a los sesgos predominantes en otras herramientas de política.

En esa línea es central reflexionar sobre si los requerimientos de adaptación tecnológica a las carpinterías para poder ingresar al programa no constituyeron infranqueables barreras de entradas, operando de manera muy similares a los vigentes en el sistema financiero crediticio doméstico. En ese sentido podemos descartar la reprimarización entendida por sí misma para en su lugar introducir la brecha productiva en cuanto a acceso a la tecnología y equipamiento de las unidades productivas y en virtud de ello, el afianzamiento de las inequidades estructurales sector adentro. Ello configuró un proceso de segmentación en la foresto industria respecto de las capacidades de apropiación pre existentes al programa, de manera que mientras unos pocos pudieron dar un salto de productividad, el resto de los productores pequeños profundizaron la atomización (Gevaerd Bernal, 2020).

No debe dejarse de lado tampoco sesgos relacionados a la coordinación horizontal del Estado provincial o con otros niveles de gobierno. También resulta central poder pensar una política foresto industrial integrada entre los distintos gobiernos y que tenga por meta perdurar como plan estratégico para el sector. Diseños autárquicos desde el punto de vista de su relación con otras esferas del propio sector público y falta de continuidad en los instrumentos son sesgos casi comunes a la naturaleza de las políticas en general.

Otra política de gran relevancia en el sector es el Convenio de Corresponsabilidad Gremial<sup>35</sup> (CCG). Se debe tener en cuenta la existencia del Convenio de Corresponsabilidad Gremial de la Actividad Forestal (CCGF) y otro de la Foresto Industria (CCGFI), y con ello el primero se implementa desde 2011 y el último desde finales de 2015. Ambos instrumentos tienen la consideración expresa de ser una “herramienta apta para disminuir el grado de evasión, induciendo a la formalización de las relaciones laborales y asegurando el ingreso de las cotizaciones a la seguridad social para los trabajadores del sector”<sup>36</sup>. En otras palabras, se presenta como un incentivo hacia los empleadores para formalizar a sus empleados mediante vincular las obligaciones patronales al ciclo de facturación del sector. De esta manera en los meses del año en que menos se obtienen ingresos menos se abona, reduciendo los costos financieros de cargar con las cargas sociales en periodos en que no se tienen fondos.

El instrumento no podemos encuadrarlo taxativamente como una exención fiscal pura, aunque si como una facilidad. A nivel de políticas (y sobretodo las originadas en diseños provinciales) no son pocas las que radican en el régimen tributario o subsidios. Sin embargo, más allá del sesgo respecto de su base fiscal, es menester atender la apropiación que puedan realizar los sujetos para los que el instrumento se propone atender.

Nuevamente las rigideces operan en vinculación a los requisitos formales, aunque a veces mínimos desde la visión del hacedor de política. Sería de utilidad detenernos en el proceso decisorio por el cual el empleador, más allá de la existencia de facilidades, tiene por resultado final el mantenimiento de la informalidad laboral y asimismo revisar los factores que influyen en la situación general de informalidad, por fuera del análisis economicista. Esto escapa al análisis de este documento. Sin embargo no puede obviarse la apropiación por parte de las carpinterías previamente mejor constituidas y que al momento de la implementación del instrumento ya se encontraban en mejores condiciones de usufructuar el beneficio.

---

<sup>35</sup> Regulado por s Ley nacional 26.377, Resolución 07/10 Secretaria de Seguridad Social de la Nación y Resolución 42/15 Secretaria de Seguridad Social de la Nación

<sup>36</sup> “El Convenio de Corresponsabilidad Gremial utilizó un mecanismo de colaboración, donde los aportes patronales son pagados de acuerdo al producto terminado que termina comercializando cada firma. De esta manera, las firmas pueden tener a su personal registrado y pagar sólo cuando realicen ventas de productos, eliminando así los cuellos de botella financieros que se generan debido a la estacionalidad de la producción de muebles. Además, el convenio de corresponsabilidad gremial tiene contempladas una serie de excepciones y reducciones en los costos laborales para un cierto estereotipo de empresas, para garantizar la estabilidad del empleo, asegurando que la industria mantenga la plantilla de empleados y además, lo haga de forma permanente. De esta forma, se puede avanzar hacia una resolución definitiva de los problemas financieros de las carpinterías.” Documento de trabajo N° 2. Escuela de Gobierno del Chaco.



Según Gevaerd Bernal (2020), “el impacto es un traslado de trabajadores que estaban registrados en el sector forestal primario bajo convenio al sector foresto industrial bajo convenio”. Dicho en otras palabras, un artilugio por el cual el CCGFI parece tener un éxito, pero que a las luces puede nutrirse de un traspaso desde el CCGF. La definición de políticas horizontales que implícitamente supone igualdad de condiciones en el entramado productivo del sector representa un sesgo muy considerable, en tanto más aporta a la concentración en unos pocos del mercado.

Otro de los sesgos que podemos discriminar es la desarticulación entre distintos estamentos estatales respecto de su observancia. Los CCG demandan la mayor coordinación posible entre organismos específicos como la Dirección de Bosques y ATP (incluso Policía Caminera), secretarías de Trabajo de los ámbitos nacional, provincial y municipales y organismos del ámbito fiscal como AFIP y ANSES.

En términos concretos el combate a la madera informal (sin guía) es un trabajo frontal que debe encarar la Dirección de Bosques y todo el Ministerio en mancomunidad con ATP y las fuerzas de seguridad en las rutas provinciales. De relevamientos iniciales en Machagai, epicentro de la actividad forestal, actores del sector solo mencionan a la Dirección como “el lugar de pesaje de la madera”<sup>37</sup>.

La ley nacional de Presupuestos Mínimos (**Ley de Bosques**) -si bien no es una política que buscaba el aumento de la producción sino más bien su ordenamiento y compatibilización con criterios de sustentabilidad económica y ambiental- debe ser considerada dentro de las herramientas que desplegó el sector público para la actividad, mas como ordenador que como incentivo. Sancionada en 2006, significó un enfoque sobre la actividad forestal y un llamado de atención sobre los desmontes y el avance de la frontera agrícola en todo el país, sumergido en el proceso de sojización.

Desde la sanción de la Ley Nacional y durante el periodo de reglamentación mediante la ley provincial correspondiente, se estableció suspendio la aprobación de desmontes hasta tanto no se tuviera el ordenamiento territorial establecido en la ley, proceso que duró 3 años en el Chaco. Ante esta supencion, la realidad productiva signada por la evolución del modelo de explotación agrícola (liderada por la producción de soja), se superpuso y de hecho se consumaron desmontes ilegales, pero por sobre todo, sin ningún tipo de protocolo, registro,

---

<sup>37</sup> Documento de trabajo N° 2. Escuela de Gobierno del Chaco

seguimiento y aprovechamiento de la madera extraída. La prohibición, que buscaba proteger la biodiversidad, incitó a que la actividad se tornara ilegal.

Esta situación se materializó en un cálculo o lógica imperativa en la época. Empresarios del agronegocio, muchos de ellos extra provinciales, debieron poner en su análisis de costos-beneficios la rentabilidad sojera y la probabilidad de ser multados. La realidad era que las tareas de fiscalización y comprobación del desmonte ilegal son muy dificultosas y la multa muy reducida, por lo que los empresarios de la soja iniciaron una rutina que consistía en solicitar planes silvopastoriles (que si estaban vigentes legalmente) y luego declaraban incendios fortuitos para materializar el desmonte.

La Ley de Bosques debe entenderse como una herramienta que puede servir a fines de limitar el perfil extractivista de la provincia. Fijado el ordenamiento territorial, con las áreas donde se permiten los desmontes (con las exigencias planteadas por la ley), los planes silvopastoriles y las zonas de conservación total, este debería ser un elemento inicial del análisis respecto de la capacidad real y sustentable que tiene la provincia para la explotación forestal y foresto industrial. Con ese dato como insumo y la permanente vigilancia de la Dirección de Bosques respecto de la total observancia de que esto se cumpla, la política pública, los hacedores de ella y el sector empresario deben tomar nota de lo que “realmente existe” para explotarlo de la manera más eficiente y con el mayor redito social, y no bajo una lógica de que es un insumo renovable, porque a la velocidad en la que se consume no permite su reposición.

### ***Palabras finales sobre las políticas orientadas a la foresto industria***

Como se introdujo, Veta Noble y los convenios de corresponsabilidad gremial son certeros ejemplos de políticas públicas que sufren de cierto sesgo en su diseño o implementación. En resumidas cuentas tanto Veta Noble como el CCG opera con rigideces propias que terminan favoreciendo la apropiación del instrumento por parte de un sector reducido de empresarios, ampliando la desigualdad existente en el sector y entre sus unidades productivas. Asimismo, la apreciación de los instrumentos de CCG deben formar parte de un proceso continuo de evaluación sobre su efectividad, buscando relevar estadística de mayor descripción sobre la informalidad laboral y sus facetas en el sector maderero, sin que ello sea interpretado como un acto persecutorio a los dueños de carpinterías.

Sin embargo, el sector es estratégico y tiene un gran potencial. Sin ser repetitivos de la descripción, algunas de sus ventajas responden a la presencia de la materia prima, un conocimiento acumulado de la actividad por parte del sector empresario como de sus trabajadores y la distribución geográfica del empleo hacia el interior provincial.

Son las políticas destinadas al sector las centrales a analizar. Entre ellas existen generales de la Provincia como las de promoción industrial o parques industriales u otras locales como asignaciones no reembolsables o créditos subsidiados. En común todas tienen los sesgos relacionados, principalmente, a las rigideces copiadas de similares incentivos pero de esfera nacional o del sistema financiero argentino.

Respecto de la Ley de Presupuestos Mínimos y su reglamentación provincial, esta tiene el potencial didáctico de poder enfocarnos sobre la urgencia materializada en el “stock forestal” disponible, su condición de no renovable (dada la velocidad a la que se consume) y la necesidad de encausar la actividad de manera sustentable y con el mejor lucro social posible. La observancia de la ley no debe ser un impedimento restrictivo a la actividad forestal, más bien debe integrarse como un aliciente más en búsqueda de profundizar la actividad industrial para obtener el mejor aprovechamiento. Un ejemplo de su importancia surgió posteriormente a diciembre de 2015 con el cambio de régimen traducido en una reducción sustantiva de las retenciones a los productos agropecuarios y devaluación del peso frente al dólar que, sumado a un precio externo de la soja alto, incentivaron a la expansión de la frontera agrícola en todo el país. Este contexto propició los pedidos de desmonte a la Dirección de Bosques que se encontró en el dilema de tener que aprobar el aumento repentino de las demandas de cambio de uso de suelo ya que se ajustaban a derecho a pesar de su impacto ambiental, en la sustentabilidad de la actividad y en los precios. De allí se deriva la importancia de una revisión crítica de la normativa vigente para conciliar las necesidades actuales de materia prima con la viabilidad temporal del sector forestal.

En todo caso, el desafío transcurre en la superación del perfil extractivista de baja incorporación de valor sumado a la generalización de los beneficios del crecimiento. La identificación oportuna de los procesos de reformulación de enclaves con sus propias lógicas acumulativas es central para expandir los beneficios del desarrollo mediante la creación de un mercado interno que supere al ordenamiento productivo basado en la demanda extra provincial.

### 2.1.5 Sesgos en las políticas públicas del Sector de Software y Servicios Informáticos

Para el caso particular del sector SSI, analizaremos cuatro políticas específicas, que cobran relevancia por su impacto y por la transformación que promovieron en la industria a lo largo de los años. De esta manera, veremos el caso de ECOM S.A., el desarrollo del POLO IT como herramienta de difusión y colaboración público privada, el incentivo para instalación de call centers y la llegada de la empresa Globant.

En el primer caso tenemos a la empresa ECOM, que cuenta con una suerte de monopolio como proveedor de servicios informáticos y prestación de servicios relacionados (redes, servidores, servicio de internet y soporte web). Amén de los beneficios que aportó la empresa al desarrollo de la industria, esta situación provocó al menos dos condicionamientos para el sector. En primera instancia, la absorción de empleo que resultó virtuosa en sus inicios, comenzó a perjudicar la entrada de nuevos jugadores a la provincia, en tanto que la empresa acapara la mayor parte de la mano de obra capacitada para el sector. Esto se contrapuso a un esquema de incentivos que la provincia promovió, con el objetivo de fortalecer la cadena de valor de SSI en la provincia. Además, el hecho de que ECOM ostente el monopolio de los servicios demandados por el sector público, provocó un importante desincentivo a futuras compañías. Otras empresas, incluso de capital local, se ven imposibilitadas de captar oportunidades de negocio con el principal demandante de servicios, el Estado.

La segunda herramienta importante que encontramos en este recorrido por la historia de la industria y su evolución en la provincia es el desarrollo del POLO IT. En este caso, existió un sesgo muy marcado entre la intención de la política y la realidad efectiva. La débil relación entre los integrantes del POLO IT con el estado, debido a la falta de planificación estratégica conjunta relacionada con actividades de investigación y la imposibilidad de acceso por parte de las empresas a mano de obra calificada y abundante, generó que el impacto del polo en el desarrollo productivo del sector se manifieste de manera residual. Se observa aquí un claro sesgo en la planificación eficiente de una estrategia de desarrollo. No se definieron bien los objetivos ni se lograron establecer las prioridades del proyecto.

El caso de los call centers, que en términos de visibilización política y generación de empleo joven fueron relativamente importantes en el corto plazo, desde la óptica del

desarrollo sectorial a largo plazo, se constituyeron más bien como un obstáculo. En este sentido, los incentivos fiscales y los subsidios salariales destinados a las empresas de estas características, fueron apropiados por las mismas para instalarse en la región, y si bien generaron múltiples fuentes laborales, fundamentalmente para aquellos jóvenes que se encontraban en la busca de su primera experiencia laboral, al mismo tiempo que se establecieron como una de las bases para definir un piso en las negociaciones salariales (en tanto que aumentaba el costo de oportunidad de la fuerza laboral de un sector para el que no existía ninguna referencia), el carácter descentralizado de este tipo de actividad, sumado a la falta de arraigo local de las empresas que se instalaron en la provincia (fundamentalmente en el área metropolitana) vuelve imposible pensar un esquema de retiro de subsidios paulatinos. Esto es, el sector se mantiene activo pura y exclusivamente debido a los beneficios que reciben las firmas para instalarse en el sector.

Los aportes en términos de empleo de contar con este tipo de empresas en el sector, dependen exclusivamente de los recursos estatales. Es decir, de retirar todos estos subsidios, la cantidad de empleos que se perderían no podría ser absorbida tan fácilmente por otros sectores. En suma, las empresas de call center se apropian de recursos públicos, pero no generan un desarrollo sostenible en el sector.

Algo similar sucede con Globant, la empresa multinacional de capitales argentinos que se radicó en la provincia en el año 2010. En primera instancia, fue crucial para contener laboralmente a un sector estratégico para el sector de SSI como los estudiantes y egresados de la Universidad Tecnológica Nacional, que tiene sede en Resistencia. Sin embargo, como política de largo plazo encuentra problemas similares a la promoción de los call center: la localización y permanencia de la empresa en la provincia depende casi exclusivamente de los beneficios otorgados por la provincia. Además, al tratarse de una empresa multinacional con presencia en toda América Latina, carece de una visión estratégica de desarrollo para el sector en la provincia, de modo que suele ser una práctica habitual enviar al personal más capacitado a continuar su labor en otros países, como Chile o Colombia.

### CAPÍTULO 3: DESEMPEÑO DEL EMPLEO, INGRESOS Y POBREZA ENTRE REGÍMENES

---

En el siguiente capítulo se pretende establecer una actualización a la situación laboral y de pobreza de la provincia del Chaco (determinada por una estructura productiva provincial signada por la acumulación desigual y las limitadas capacidades de generación de empleo), tomando como punto de comparación el análisis de las condiciones determinadas por el periodo de la pos convertibilidad, muy bien detalladas en el trabajo “La industria chaqueña en el siglo XXI”. La virtud de esto, es repasar el desempeño que tuvo la estructura productiva chaqueña con las políticas macroeconómicas ejecutadas por el gobierno nacional vigente entre 2015 y 2019, tomando las mismas como variables exógenas.

Como se planteó, esta vez no se busca hacer énfasis en la comparabilidad horizontal del Chaco con respecto a la nación o la región, sino más bien de la provincia en el tiempo, o mejor, entre gobiernos y sus políticas. Ello en atención a que la estructura y el perfil productivo no se han modificado sustantivamente, en tanto se sigue presentando una economía primarizada y de propiedad extra-chaqueña, con una capacidad de generación de empleos y salarios restringidos que condicionan la demanda local y la acumulación interna. Por ende, no forma parte de este apartado demostrar la condición de región periférica y extractivista del Chaco sino más bien que efectos produjo la coyuntura en interacción con la estructura productiva.

A tal fin, nos valdremos de los principales indicadores de empleo y salario ya que son determinantes de los análisis posteriores de ingresos y su distribución.

Aquí trabajaremos con datos extraídos de la EPH llevada a cabo por el INDEC e información publicada por la estadística a cargo del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social como así también del Ministerio de Hacienda y Finanzas del Chaco, en virtud de lograr estudiar el desempeño del mercado laboral chaqueño en general, pero también las condiciones laborales y el empleo industrial en particular. También estudiaremos sobre los índices de pobreza e indigencia como medidas de resumen por la interacción entre la estructura productiva y las políticas económicas.

## 3.1 EMPLEO

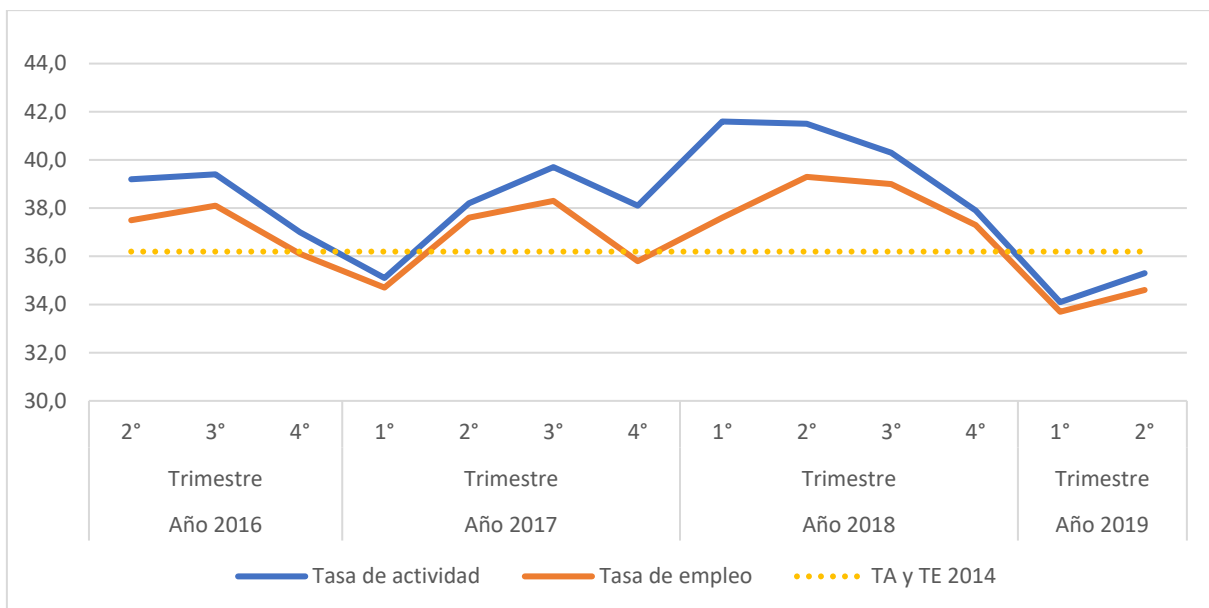
### 3.1.1 Evolución del empleo en general

A modo de primera aproximación deberíamos observar el mercado de trabajo y sus principales indicadores. Sobre el tema debemos recordar ciertos elementos ya mencionados en el documento arriba citado a saber:

1. La tasa de desempleo del 0% para el Gran Resistencia en 2014 merece un mayor análisis, repasando las tasas de actividad, empleo y desempleo
2. Respecto del desempleo debemos profundizar el análisis teniendo en cuenta como es su contabilización al momento de ser consultado el individuo en el relevamiento estadístico
3. También es valioso desagregar la ocupación, teniendo en cuenta si el empleador es el sector público como así también si existe una variación cualitativa respecto de las condiciones de contratación
4. La tasa de dependencia es un indicador a considerar en las economías del interior como la chaqueña

Respecto de la tasa de actividad y de empleo se registra en el periodo 2016-2019 un promedio de 38.3% y 36.9% respectivamente, en tanto que en 2014 ambas promediaron el 36.2%, por lo que ambas tasas se mantuvieron en general por arriba de la situación en 2014. En particular la tasa de actividad es, en niveles, superiores a la de empleo, lo que marcaría una diferencia a explicar vía desempleo.

**Grafico 47: Tasa de actividad y tasa de empleo del Gran Resistencia**

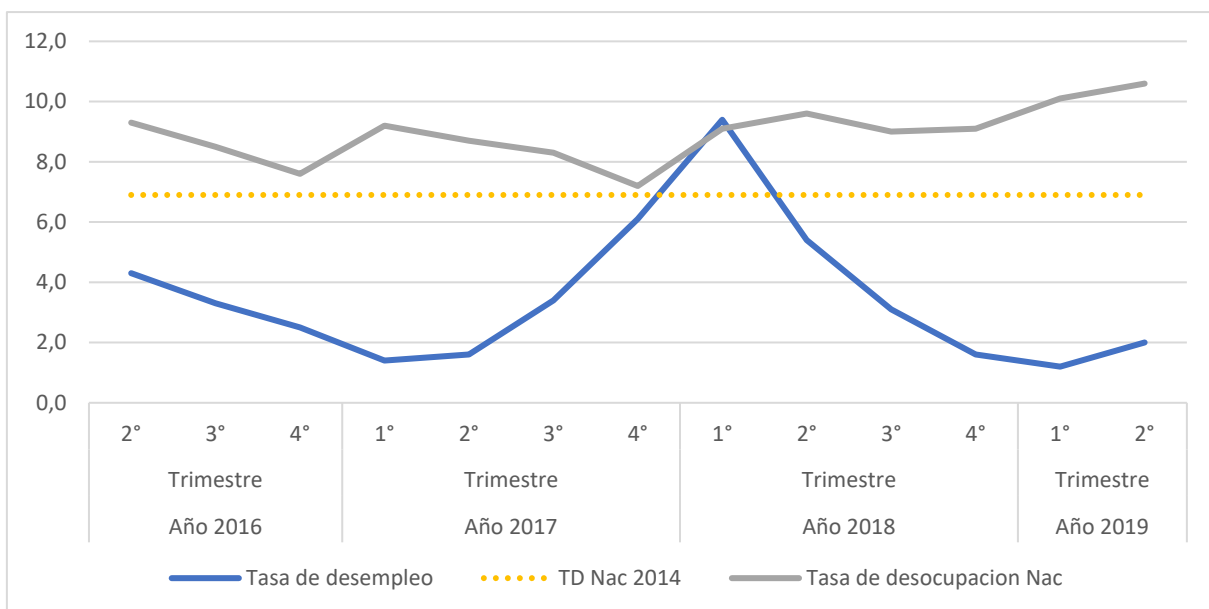


Elaboración propia en base a EPH INDEC

En el caso del análisis del periodo 2003-2014 planteado por el trabajo mencionado, el desempleo había caído, pero esto fue acompañado por una caída en las tasas de actividad y empleo en simultáneo, por lo que animaba a pensar un traspaso de la población desocupada a inactiva por el efecto “desánimo”. En el caso ahora planteado podemos ver que el desempleo abandona la tasa del 0% para llegar a un máximo del 9.4% (similar a la tasa nacional) en el primer trimestre del 2018, estableciendo un pico de desempleo, pero volviendo al nivel cuyo promedio en la serie analizada es de 3.5% de desocupación. Entonces se configura un escenario en el que las tasas de actividad, empleo y desocupación son superiores en promedios a las registradas en 2014, precisamente los comportamientos contrarios al escenario anterior.



**Gráfico 48: Tasa de desempleo en el Gran Resistencia**



Elaboración propia en base a EPH INDEC

Si analizamos la composición del mercado laboral entre los segundos trimestres de 2016 y 2019 tendremos evoluciones como las detalladas en el cuadro. Si bien la desocupación parece reducirse en el periodo analizado, no debemos dejar escapar que la ocupación también se reduce, como a la vez aumenta la población inactiva (lo que explica la caída de la población económicamente activa en su conjunto). Más resumidamente debemos considerar el aumento de la tasa de dependencia de la población inactiva sobre los ocupados, para dar una idea más acabada e integral de la dinámica.

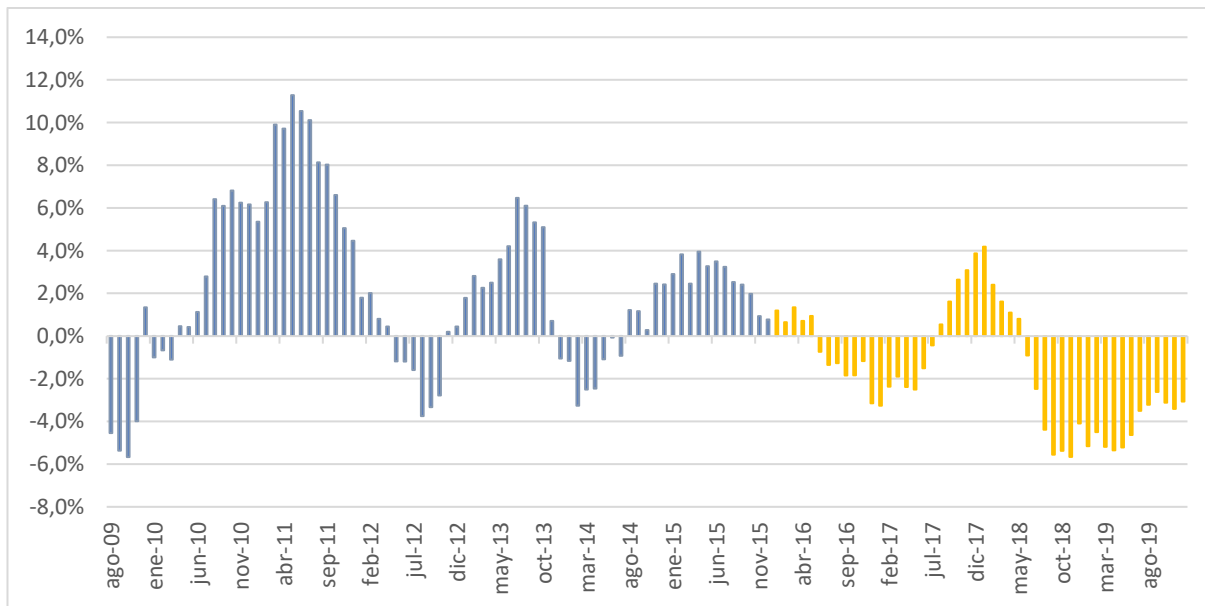
**Tabla 9: Condición de actividad. Aglomerado Gran Resistencia. Primer Trimestre 2016-2019.**

	Población Económicamente Activa	Ocupados	Desocupados	Inactivos	Tasa de dependencia (Inact/Ocup)
II Trimestre 2016	45.5%	43.6%	1.9%	54.5%	1.25
II Trimestre 2019	41.4%	40.6%	0.8%	58.6%	1.44
Variación (pp)	4.1 (-)	3.0 (-)	0.8 (-)	4.1	0.19

Elaboración propia EPH INDEC.

También podemos ver la evolución interanual del empleo registrado entre ambos regímenes. En términos de promedios, en el periodo que comprende enero/2010 a diciembre/2015 la variación media fue de 2.6% (aunque 1.2% entre 2012-2015) en tanto que enero/2016-diciembre/2019 promedia -1.6%. Por otro lado, en términos absolutos el periodo de 48 meses del régimen 2016-2019 posee 15 meses con variaciones positivas en tanto que el periodo 2012-2015 cuenta con 34 meses de creación de empleo.

**Grafico 49: Variación del empleo registrado interanual en empresas de 5 o más trabajadores en Gran Resistencia**



Elaboración propia en base a EIL MTEySS

### 3.1.2 Empleo por sectores y rubros de actividad

En cuanto al empleo asalariado registrado en el sector privado (para 2018), la provincia registraba 79.245 puestos de trabajo, resultando la tercera provincia con mayor número de puestos de trabajo registrado del NEA, luego de Misiones (110.041) y Corrientes (81.401), exhibiendo una participación del 27% en la región.

La participación del empleo se concentra históricamente en los sectores productores de servicios y el comercio (gráfico 50), que han posicionado al sector terciario como la principal fuente de empleo registrado del sector privado provincial, reuniendo desde el año 2000, más de la mitad del empleo del sector. En 2018, su participación era superior al 70% del empleo privado registrado, habiendo aumentado entre puntas del periodo (2000-2018) un 115%. Este incremento en la participación estuvo fuertemente influenciado por la evolución del empleo en la rama de los servicios, que se incrementó en 123%, alcanzando en 2018 el 44% del empleo registrado.

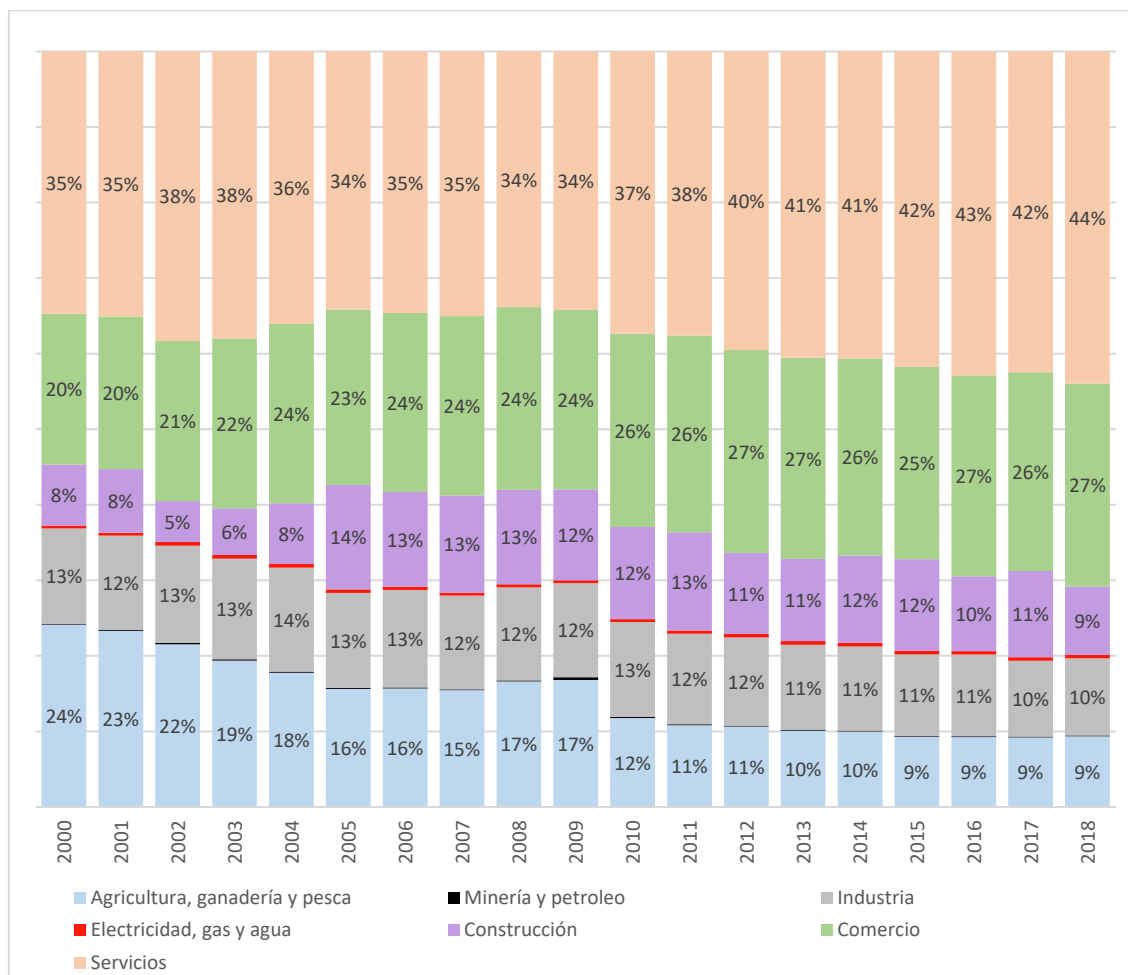
Paralelamente, las ramas vinculadas a la producción de bienes, tales como la industria y la producción agropecuaria fueron disminuyendo su participación entre 1996 y 2018. Esta disminución en la participación se explica sobre todo por la caída en el empleo del sector agropecuario, el cual evidencio la mayor retracción del periodo. Los puestos de trabajo registrado del agro cayeron un 36%, pasando de representar el 24% del empleo registrado en el año 2000, a solo el 9% en el año 2018. La rama de la industria mostro una leve caída en su participación relativa, pasando de representar el 13% del empleo en el año 2000, a el 10% en el año 2018. Sin embargo, su participación durante todo el periodo se mantuvo relativamente constante entre el 10 y el 13%.

La rama de la construcción comenzó a tener una participación más importante en el empleo desde el año 2005, alcanzando su valor máximo (14%) de participación del periodo. Luego su participación fue disminuyendo hasta alcanzar en 2018 el 9% del empleo igualando en participación a la rama agropecuaria.

Buscando profundizar cualitativamente el empleo pre y post diciembre/2015 y con base Agosto/2008 podemos ver los números índices para entender, en el empleo consolidado en grandes sectores de actividad, el desenvolvimiento laboral en la industria, la construcción y los servicios. Ayudados por el gráfico podemos distinguir un desempeño negativo de la

industria y la construcción posterior al inicio del régimen, no compensado por la evolución de los servicios que parece estancarse desde 2017.

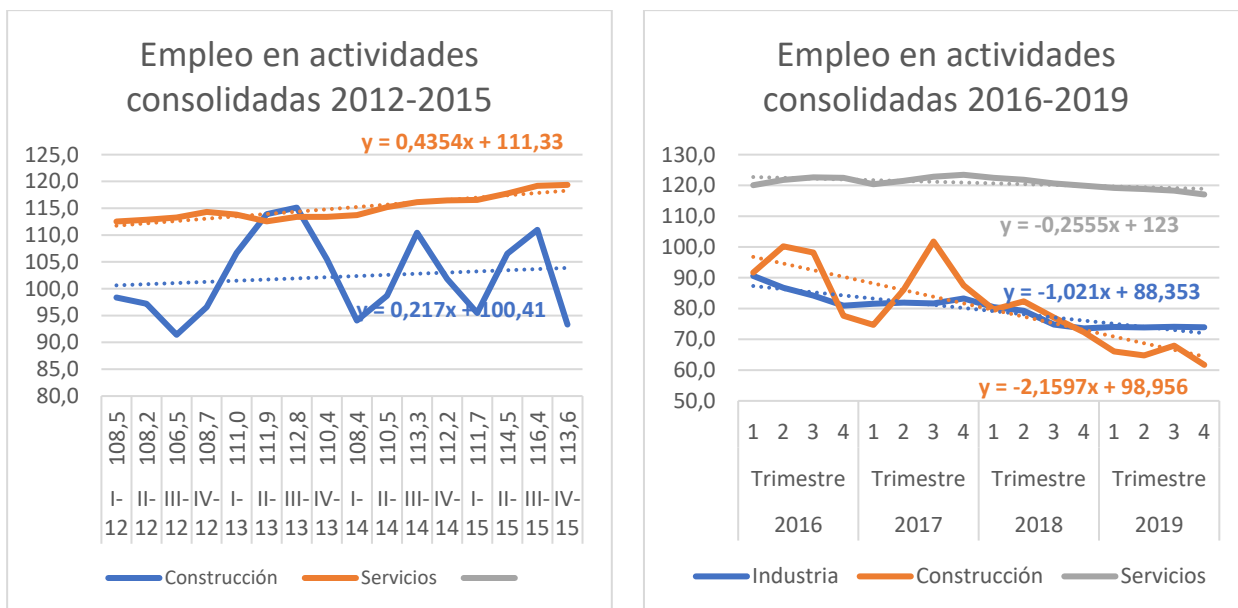
**Gráfico 50: Evolución de la proporción de los puestos de trabajo registrados del sector privado desagregado por ramas de actividad, provincia del Chaco (2000-2017).**



Fuente: Elaboración propia a partir de datos tomados del OEDE-MPyT en base a Sipa

Recurriendo a la comparación mediante una regresión lineal de los 48 meses antes y desde 2016 podemos ver que de ambas tendencias (R2 considerables en los casos de industria y servicios, no así en construcción de mayor variabilidad) fueron más deseables las del régimen previo a diciembre/2015, más allá de los valores en sí. Mientras en el primer periodo los servicios y la construcción crecían, en el segundo decrecen. Respecto de la industria en ambas se registran tendencias a la baja, pero el ritmo es más pronunciado en el segundo periodo analizado.

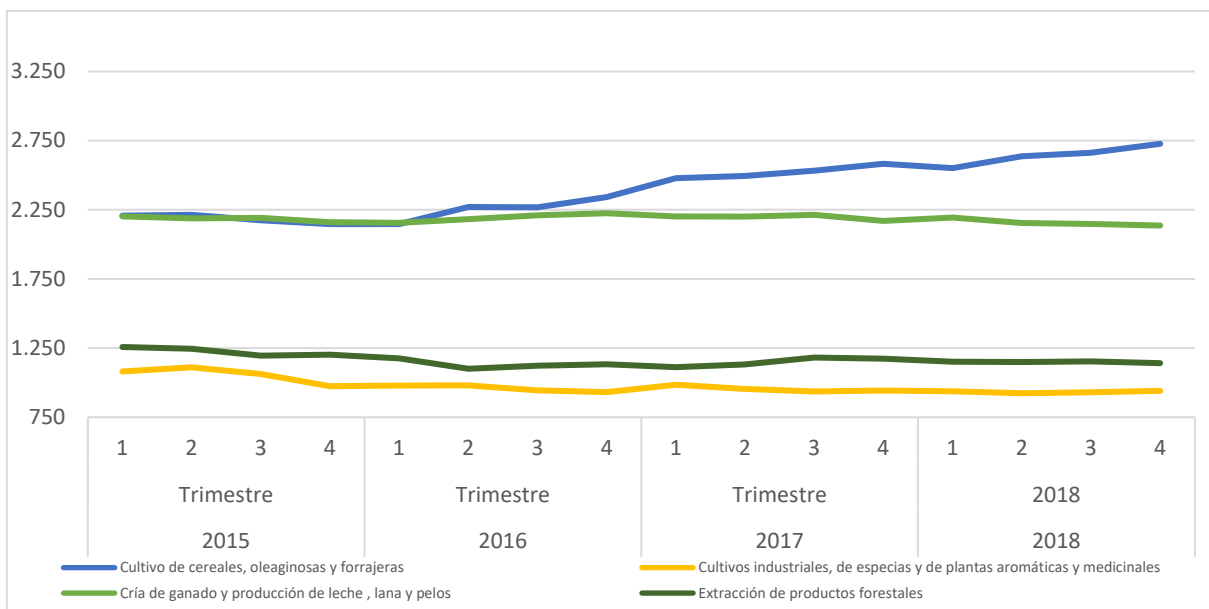
**Grafico 51: Empleo en actividades consolidadas 2012-2019**



Fuente: Elaboración propia en base a EIL MTEySS

En lo relativo a las actividades económicas, podemos destacar algunas actividades primarias y secundarias en base a su condición estratégica o de participación relativa (descartamos las de servicios y la construcción, a pesar de su participación) y observar si condiciones más favorables pudieran volcarse a una mejora en puestos de trabajo.

**Gráfico 52: Empleos registrados de la actividad primaria en Chaco. Por trimestres 2015-2018.**

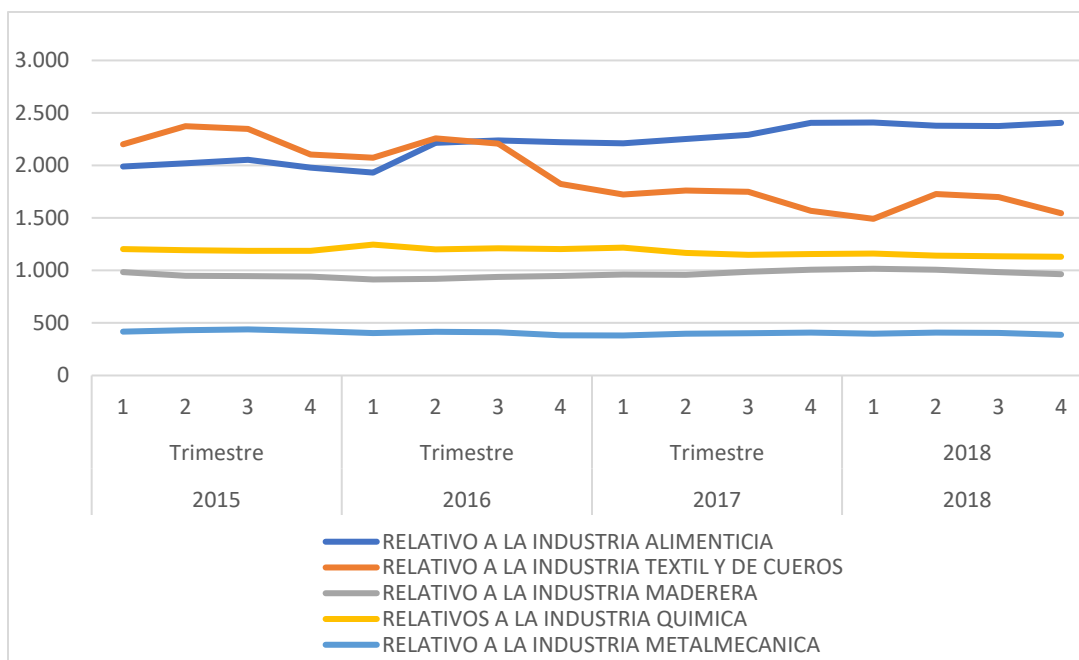


Fuente: Elaboración propia en base a OEDE- MTEySS

En el caso del sector primario podemos destacar el rubro de cultivos de cereales y oleaginosas con un aumento significativo y sostenido del 27% entre el primer trimestre de 2016 y el último de 2018, cuyo despegue coincide con el salto devaluatorio y la modificación de su régimen tributario. Sin embargo, por la disponibilidad de datos, no podemos afirmar si la generación continuo sostenidamente en 2019. Asimismo el resto de las actividades analizadas son descritas por tendencias a la baja en su plantel de personal registrado, incluyendo la extracción de productos forestales pero también la de cría de ganado y cultivos industriales.

Respecto de la industria podemos distinguir dos cuestiones. Por un lado, la estabilidad del comportamiento del empleo en las actividades relativas a la industria química, maderera y metalmeccánica (esta última que no alcanza a superar los 500 puestos de trabajo formales). Por otro lado tenemos un cambio en las participaciones entre la industria textil y alimenticia, esta última con variación positiva de 21% entre el primer trimestre de 2016 y el último de 2018, en tanto que la textil tuvo una destrucción de puestos de 29% en el mismo periodo.

**Gráfico 53: Empleos registrados de la actividad secundaria en Chaco. Por trimestres 2015-2018.**

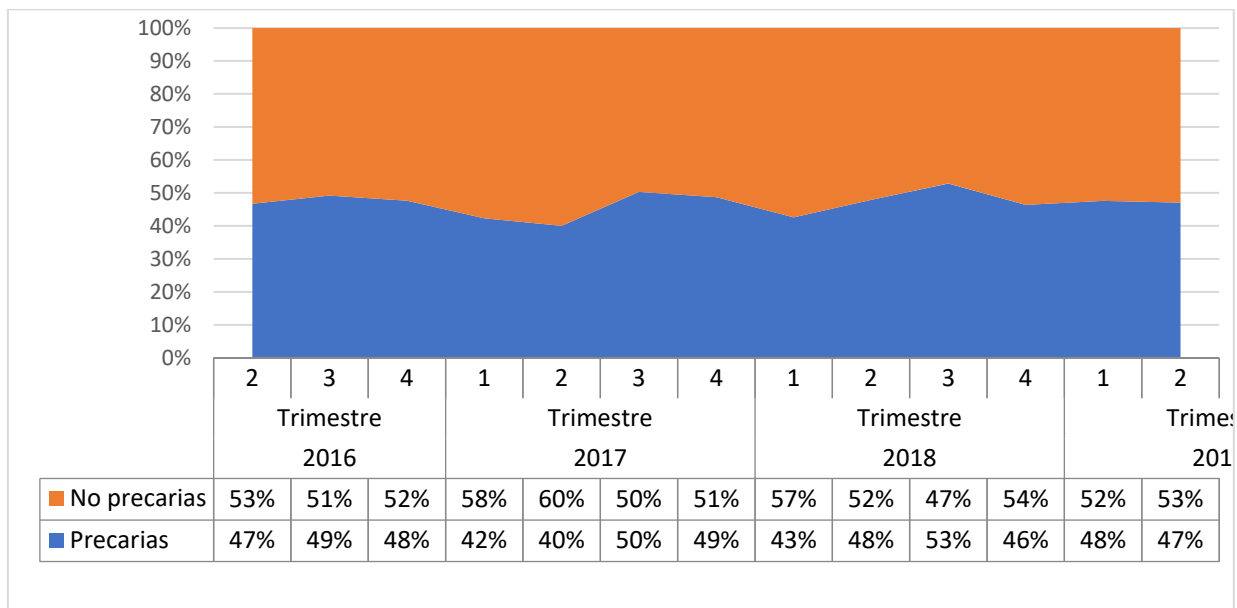


Fuente: Elaboración propia en base a OEDE-MTEySS

### 3.1.3 Calidad del empleo

Una forma de analizar la calidad del empleo remonta a la definición de empleo precario y no precario realizada por Gorentein. En 2014, y según se expone en el trabajo de “La industria chaqueña en el siglo XXI” el empleo precario afectaba al 51.42% de los trabajadores. En el periodo analizado el trabajo precario se encuentra siempre por debajo de ese promedio en general (salvo en el 3er trimestre de 2018, que es un máximo absoluto) y por debajo del 50% en particular. En ese sentido no existen mayores avances o retrocesos de la situación inicial a finales de 2015, por lo que la estructura económica mantuvo las condiciones de trabajo en el área urbana.

**Grafico 54: Participación del empleo precario y no precario en el Gran Resistencia**



Fuente: Elaboración propia en base a EPH – INDEC

### 3.1.4 Empleo público (.)

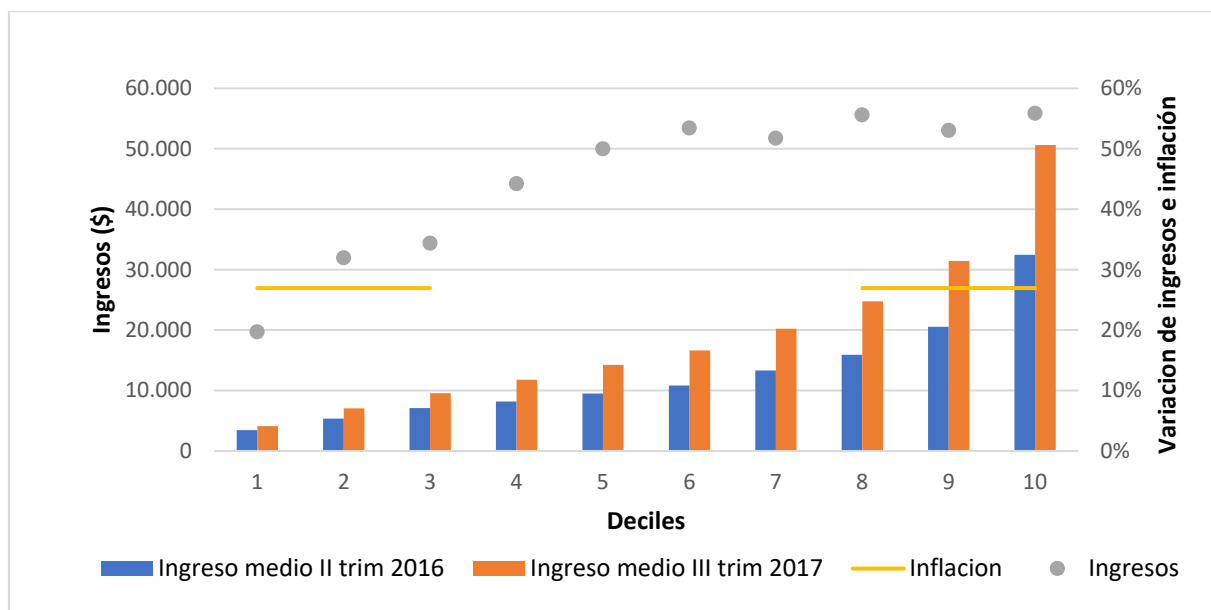
Considerando la población de referencia de las EPH, en particular la ocupada del Gran Resistencia, y realizando la razón de plantilla de personal empleados por el sector público de la provincia, tenemos que entre el 54 al 61% de los ocupados pertenecen al estado chaqueño entre finales de 2015 y mediados de 2019, lo cual fija el nivel de importancia del

empleo estatal. Gran Resistencia concentra el 36.5% de la población provincial y ostenta ser la capital administrativa y comercial.

### 3.2 INGRESOS Y POBREZA

Buscando estudiar la distribución de la renta podemos iniciar contrarrestando la variación de los ingresos medios de hogares ordenados por deciles con la evolución de precios (en la región NEA, como mejor aproximación). Por disponibilidad de datos podemos analizar el periodo que va del segundo trimestre de 2016 al tercer trimestre 2017 en Gran Resistencia, lo cual excluye los efectos de la devaluación al principio del régimen y posteriores a las primarias de 2019, que fueron muy significativos y podrían modificar el análisis. También podría ser interesante analizar la evolución de ingresos de los primeros deciles en comparación a los precios del rubro alimentos y bebidas, pero en el periodo para el que se dispone de datos el rubro específico y el nivel general no poseían grandes diferencias, por lo que se descarta.

**Grafico 56: Ingresos medios por deciles e inflación Gran Resistencia.**



Elaboración propia en base a EPH INDEC



Mediante ello podemos distinguir que en principio solo el primer decil tiene una variación de ingreso negativo en términos reales, en tanto que el resto de los deciles los ingresos fueron superiores a la evolución de precios. Sin embargo, resulta importante resaltar la concentración, aún en vistas de que el periodo analizado no incluye las devaluaciones, procesos que comúnmente aportan a la desigualdad. En el segundo trimestre de 2016 el 10% de los hogares de mayores ingresos multiplicaban 9.46 veces sus ingresos contra los contra hogares más pobres. Para el tercer trimestre de 2017 los hogares más ricos poseen 12.32 veces más ingresos que los más pobres (si se compara buscando abarcar el 30% de los hogares más ricos y más pobres el multiplicador pasa de 4.34 a 5.16).

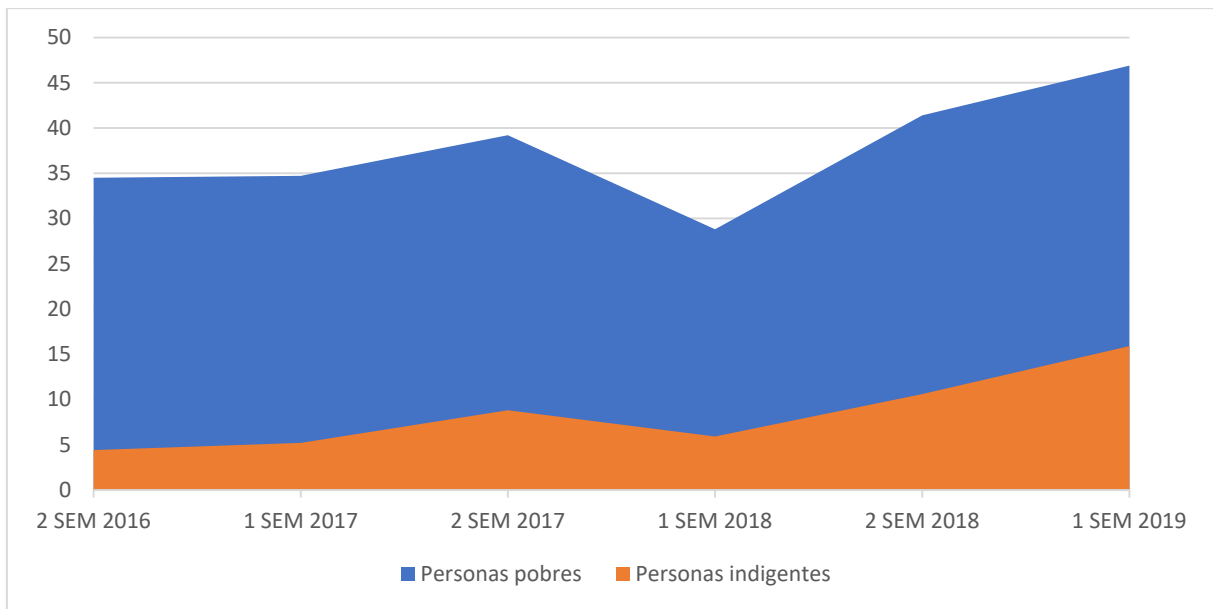
**Tabla 10: Pobreza e Indigencia en el Gran Resistencia**

	<b>2 semestre 2016</b>	<b>1 semestre 2019</b>	<b>Variación</b>	<b>Variación</b>
<b>Pobreza</b>	%	%	pp	%
Hogares	25.0	36.2	11.2	44.8
Personas	34.5	46.9	12.4	35.9
<b>Indigencia</b>				
Hogares	3.7	11.9	8.2	221.6
Personas	4.4	15.9	11.5	261.4

Elaboración propia en base a EPH INDEC

La evolución de los ingresos tiene su correlato en la pobreza e indigencia. Si solo tomáramos punta a punta el periodo que va del segundo semestre de 2016 al primer semestre de 2019 entonces el deterioro social es como el cuadro que sigue, aunque ello con la salvedad de que el punto de partida es el segundo semestre, lo que vuelve a dejar de lado los efectos de la devaluación producidos en el verano 2015-2016. Un análisis más dinámico ayudándonos con los gráficos solo nos corrobora una tendencia: salvo el primer semestre de 2018, la pobreza e indigencia aumentaron durante todo el periodo analizado de manera persistente y significativa.

**Grafico 57: Personas pobres e indigentes en Gran Resistencia.**



Fuente: Elaboración propia en base a EPH INDEC

## COMENTARIOS FINALES SOBRE EL IMPACTO DE LA ESTRUCTURA PRODUCTIVA Y LOS SESGOS DE LA POLÍTICA PÚBLICA SOBRE EL CIRCULO VICIOSO DE LA POBREZA:

---

Luego del estudio de la situación socio-económica del Chaco, es importante resaltar que la provincia forma parte de las provincias periféricas del Norte del País, donde los indicadores sociales y económicos se encuentran fuertemente signados por perfiles productivos con bajo valor agregado, que en general se combinan con una escasa producción manufacturera y poco desarrollo urbano, en conjunto con una dependencia de precios y demanda gestadas en las regiones centrales, todos factores que configuran una mayor vulnerabilidad regional.

La estructura productiva provincial, en particular, exhibe un importante predominio de las actividades del sector terciario, que representa el 64% de lo generado por la provincia en 2016 (complementariamente, el sector secundario aportó el 27% del producto y el sector primario el 9% restante). Además, más de la mitad del PBG provincial proviene del sector de servicios, tendencia preponderante desde inicios del siglo XX, que refuerza la existencia de una estructura basada en el sector productor de servicios.

Del mismo modo, hacia 2017, la mayor cantidad de empresas del sector privado formal se concentran en el sector productor de servicios (33%) y el comercio (33%), por lo que el sector terciario representa el 66% del total de empresas registradas. En consecuencia, es de esperar que la participación del empleo formal provincial también se concentre históricamente en los sectores productores de servicios y el comercio. De hecho, los registros indican que el sector terciario es la principal fuente de empleo registrado del sector privado provincial, reuniendo desde el año 2000, más de la mitad del empleo del sector.

Sin embargo, esta estructura productiva difiere notoriamente de la estructura exportadora de la provincia, que desde inicios del siglo XX se caracteriza por una tendencia a la primarización de sus exportaciones. Esta estructura exportadora primarizada podría explicarse por la dinámica de la estructura productiva de la provincia. La tendencia a la tercerización de la economía provincial, acompañada por un incremento de la participación de la rama de la construcción y la pérdida de participación del sector industrial, constituyen

una economía especializada en bienes y servicios no transables. Por esto, no resulta casual que el Chaco exporte solo un 5% del PBG que produce.

La primarización de las exportaciones exhibe un obstáculo en términos de desarrollo, cristalizado por un modelo exportador desvinculado con el desarrollo industrial de la provincia, que desencadena una distribución regresiva de los ingresos y refuerza la configuración del indeseado círculo vicioso de la pobreza.

Los sectores dominantes que llevan adelante este tipo de modelo (con el aval de las políticas nacionales y provinciales), están constituidos en gran medida por actores extra-chaqueños, ya sea de otra provincia o trasnacionales, por ende, parte central de la renta generada por exportaciones primarias (lideradas por la soja entre 2008- 2015 y por el maíz desde 2016 hasta la actualidad), se va de la provincia. A lo anterior, se suma que este sector se caracteriza por una baja tracción del empleo y los ingresos locales. Es por ello que resulta precisa la densificación del entramado industrial para consolidar el crecimiento económico, una inserción internacional más proclive a generar empleo y una mejora en la distribución de los ingresos que permita generar un círculo virtuoso que posibilite el desarrollo provincial.

Ahora bien, para romper con este círculo es preciso conocer las problemáticas al interior de los diferentes sectores productivos estratégicos en la provincia.

En este sentido, *el Sector textil*, gracias a las condiciones naturales de la provincia y a ciertos logros dentro de la cadena productiva, cuenta con potencialidad para desarrollarse. Sin embargo, en la relación con el Estado se encuentran ciertos sesgos programáticos que dificultan este proceso y perpetúan ciertas posiciones relativas dominantes de los actores mejor posicionados frente a los medianos y pequeños. En efecto, muchas veces las medidas funcionan como limitantes que impiden el ascenso y progreso de eslabones numerosos y con menores posibilidades de afrontar las vicisitudes de la actividad.

Sin embargo, el sesgo productivista no es el único que sobresale del análisis. También la falta de presupuesto y flexibilidad en las condiciones hacen que, aunque exista la intención de apuntalar al estrato más bajo, no se logre plasmar en resultados tangibles y perdurables que permitan un ascenso tecnológico.

Todo esto tiene su correlato directo en la calidad del empleo y las remuneraciones que son percibidas por los trabajadores en sector productivo. Como pudo evidenciarse en la parte descriptiva, en la provincia del Chaco existe un importante rezago respecto de los

salarios que se pagan en el sector formal de la industria textil. Provincias textiles como Santiago del Estero, Santa Fe y Buenos Aires tienen mejor desempeño en cuanto a los salarios que se pagan en el sector.

En lo que respecta a la cadena *cárnica provincial*, se identifican al menos dos problemas de índole general, que generan una divergencia en el diseño de las distintas políticas –y sus intenciones- respecto de la realidad. En primera instancia, existe un determinado criterio de centralidad en la política ganadera a nivel nacional. La mayoría de las políticas del ejecutivo nacional tienen como principal foco de intervención a las provincias de mayor productividad -aquellas que tienen posibilidades de generar divisas y producir en gran escala y con bajos costos-, sin planificar el sector de manera integral para todo el territorio. De esta manera, por ejemplo, las medidas que se implementaron para favorecer la exportación de carne no generaron en la provincia ningún tipo de aprovechamiento, fundamentalmente porque la cadena en su conjunto tiene imposibilidades fácticas para acceder a mercados internacionales. A través de estas inequidades en la planificación de políticas, se genera un círculo de deterioro en la cadena de valor, acentuando las diferencias regionales y empobreciendo toda la cadena de valor.

Además, las políticas que están destinadas específicamente al sector, si bien tienen una llegada más directa, no cuentan con un nivel de coordinación con el gobierno provincial que propicie un aprovechamiento eficiente de los recursos, por lo que suelen terminar beneficiando a los sectores más concentrados de la cadena, que son justamente los que no necesitan de este tipo de incentivos para desarrollarse por su cuenta. Así, tanto el desarrollo de la cadena como toda la población que se encuentra ligada a ella, se encuentra inmersa en un ciclo permanente de subsistencia, sin expectativas certeras de desarrollo en el corto y el mediano plazo.

Esta situación pone de manifiesto otro aspecto clave: la pobreza y la desigualdad que se profundizan a través del atraso y la falta de planificación estratégica para los sectores claves de la economía local.

No debe perderse de vista el rol crucial de la *foresto industria* en el Chaco: su capacidad de retención de la población evitando la migración al área metropolitana y las consecuencias de la concentración demográfica. En las últimas décadas los procesos de tecnificación agrícola llevaron a un cambio en la demanda de mano de obra rural, tanto desde

lo cuantitativo (la introducción de paquetes tecnológicos en el agro llevaron a reducir la cantidad de trabajadores requeridos) como desde lo cualitativo (girando a una demanda de mano de obra calificada). Debido a este proceso, muchas localidades se abocan a la prestación de servicios auxiliares, como las tareas de acopio de la mano de obra calificada y por ello la distinción de la foresto industria en Chaco: es preexistente a la sojizacion. El dato no debe pasar inadvertido ya que resulta un amortiguador para la estacionalidad de la actividad rural e inclusive, superadora en cuanto a su carácter independiente e industrial, y superador de las estrategias de complementación de ingresos asociadas a la inserción en programas sociales y/o marginales en el empleo.

Una de las principales herramientas con la que el sector podría reconvertirse para superar las problemáticas relacionadas con la baja productividad del sector (los altos niveles de informalidad y precariedad laboral), y encaminarse hacia el uso eficiente de los recursos y la incorporación de tecnología e innovaciones, es mediante la fabricación de tableros alistonados de algarrobo que sirvan de materia prima para la producción de muebles y aberturas. Esta reconversión permitiría el agregado de valor en la etapa inicial de la cadena, así como también el máximo aprovechamiento del recurso maderable y la reconversión hacia productos con mayor calidad y diseño, que pueden venderse a mejores precios en el mercado en comparación con la producción y comercialización del mueble tradicional rustico sin terminaciones, a bajísimos precios. Si bien este proceso tendría que ser paulatino, en el largo plazo la adopción de nuevas técnicas de producción, y nuevos productos, podría facilitar la incorporación de otras maderas nativas, aliviando la demanda excesiva por el sector mueblero sobre recurso provisto por los algarrobales del bosque nativo chaqueño.

Dentro del sector del *Software*, la provincia tuvo un rol trascendental en el desarrollo y el estado actual de la industria de SSI, apuntalando y generando ciertas condiciones no sólo para la instalación de empresas del rubro en nuestro territorio, sino también para la utilización de estas herramientas como eje para la formación y el perfeccionamiento de los adolescentes y jóvenes con perspectiva laboral. En el mismo sentido, trató de incentivar el arraigo de los profesionales en la provincia, ofreciendo empleos de alta calificación a partir de la instalación de empresas multinacionales del rubro. Sin embargo, existe un sesgo marcado entre la intencionalidad de la política y sus consecuencias prácticas: no se logró generar un marco de desarrollo para el sector en el cual las empresas decidan arraigarse en la provincia aun cuando

no cuenten con incentivos fiscales y salariales y, por otra parte, las contraprestaciones impuestas a las empresas a cambio de estos beneficios parecen exiguos, en tanto no se ejerce ningún control sobre el perfeccionamiento y la permanencia del personal de mayor calificación, con miras a un desarrollo autónomo del sector sostenido en el tiempo.

Más aún, si sumamos otras causas mencionadas en párrafos precedentes, como la concentración del mercado en pocas empresas (con exclusividad para brindar servicios estatales, o empresas multinacionales con elevados beneficios fiscales) ya sea en términos de prestación de servicios o en captación de personal calificado, las posibilidades de encontrar nuevos actores que se sumen a la cadena se disipan, como se observa en la evolución de la cantidad de firmas que componen el sector. La capacidad de las grandes empresas para apropiarse de los beneficios e incentivos otorgados por el estado, sumado a la posibilidad de abarcar toda la demanda del sector, tanto pública como privada, limita la entrada de nuevos emprendimientos. Si a esto agregamos que la escasa tecnificación y diversificación de la estructura productiva provincial no genera un nicho de mercado atractivo para los inversores, puesto que el resto de la economía local no demanda servicios con base tecnológica, las posibilidades de expandir la industria de SSI más allá de su condición actual se tornan inviables.

Todos estos factores tienen su correlato en la pobreza y la desigualdad: el estado adquiere un sesgo productivista, en tanto que concentra la distribución de los recursos subsidiarios en las grandes firmas, en detrimento de las pequeñas y medianas, cooptando su participación y desalentando la entrada de nuevos jugadores. Seguidamente, la capacidad de contratación de personal y de negociación e inserción a nuevos nichos de mercado de las PyME se reduce en comparación con sus competidores más poderosos. La concentración de mercado en pocas empresas disminuye la capacidad de negociación salarial, acentuando nuevamente la desigualdad, puesto que un ingreso medio inferior condiciona al mercado local, le impide desarrollarse y generar trabajo y riqueza a partir del consumo interno. De esta manera, las condiciones de la cadena de SSI favorecen un esquema que por diversas vías retroalimenta los procesos regresivos en la distribución del ingreso, afectando el desarrollo productivo y social y agudizando los conflictos relacionados con pobreza e indigencia.

Finalmente, la configuración de la *metalmecánica* chaqueña presenta dificultades en las capacidades de incorporación de las herramientas de política pública implementadas para

el sector, pero en simultáneo, tiene un potencial relacionado a alterar el círculo de pobreza debido a que aporta en el camino de abandonar la condición de economía primaria de la provincia y la región para iniciar otro de industrialización, distribución del ingreso y creación de un mercado interno sólido. Además, por su condición de localización inherentemente urbana en torno al Gran Resistencia, la metalmecánica puede competir con el patrón vicioso de dependencia respecto de “las actividades “refugio” como el empleo estatal, la construcción (inherentemente inestable), el comercio y el servicio doméstico”. Esta competencia versaría sobre calidad del empleo, traducida en la estabilidad laboral y el nivel salarial.

De esta manera, podemos ver como la estructura productiva de una región determina en gran medida las condiciones de distribución del ingreso, las posibilidades de crecimiento y desarrollo, al tiempo que condiciona los principales indicadores socio-económicos relacionados con la pobreza y la inestabilidad laboral, factores fundamentales en materia de postergación e inequidad para grupos sociales vulnerables. Los sectores productivos que mencionamos aquí tienen un alto impacto en el desarrollo provincial, son generadores de empleo y al mismo tiempo dinamizan la demanda local, favoreciendo el crecimiento de la región. Empero, al mismo tiempo se constituyen como condicionantes del desarrollo, en tanto que no terminan de potenciar sus capacidades, se limitan a explotar ventajas comparativas fundamentalmente vinculadas a las materias primas, imposibilitando la generación de un valor agregado que se vuelve fundamental para el desarrollo y la inclusión. La escasa capacidad para incorporar procesos y desarrollos tecnológicos a la industria propician una masa laboral con baja calificación, lo que a su vez, alimenta el círculo vicioso, en tanto que los trabajos no calificados son a su vez los de menor remuneración.

Al mismo tiempo, las ineficiencias en la planificación, oportunidad y aplicación de políticas públicas que apuntalen al sector productivo y lo orienten hacia un esquema integrado y competitivo, agravan el problema antes mencionado, aún cuando las intenciones -a priori- estén vinculadas directamente a lo opuesto. Es por esto que la planificación de la política pública orientada a los sectores productivos debe orientarse a las realidades locales, trabajar de manera coordinada con los actores principales de cada cadena para lograr no sólo un objetivo dirigido y contundente, sino también los mecanismos para efectivizar la política y lograr que tanto los recursos como los resultados tengan un objetivo común, el desarrollo de la actividad productiva de la provincia, atento a las realidades de la misma.



## REFERENCIAS

---

Agostini S. Miranda G.; Ossola I.; Perez M.; Lescano R.; Tomasella Y. (2019) “Desafíos y controversias de las políticas públicas para el desarrollo productivo del Chaco. El caso de rotación de Arroz-Pacú”. Escuela de Gobierno de la Provincia del Chaco. Disponible en: <http://escueladegobierno.chaco.gov.ar/files/documentos-de-trabajo/pacu-arroz-politicas-publicas-2019.pdf>

Alegre M.; Balbiano R., Miranda G., Ossola I., Perez M., Roberts V., Moncaut N. (2016). “Innovación, diversificación productiva y desarrollo local. Un caso pionero de integración productiva de arroz y pacú en el este de la provincia de Chaco.” Escuela de Gobierno de la Provincia del Chaco. Disponible en: <http://escueladegobierno.chaco.gov.ar/files/documentos-de-trabajo/INNOVACI%C3%93N-DIVERSIFICACI%C3%93N-PRODUCTIVA-Y-DESARROLLO-LOCAL-definitivo.pdf>

Amar A; Erbes A; Miranda G.; Ossola I.; Pérez M. (2017). - Las brechas estructurales de desarrollo de en la provincia del Chaco. Disponible en: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/42075-territorio-desarrollo-la-argentina-brechas-estructurales-desarrollo-la-provincia>

Cantamutto F. Miranda G.; Morales J., Ossola I.; Perez M.; Lescano R.; Tomasella Y. (2020). “Impactos de un programa económico de ajuste. La deuda en las finanzas públicas y los hogares del Chaco”. Escuela de Gobierno de la Provincia del Chaco. Disponible en: <http://escueladegobierno.chaco.gov.ar/files/documentos-de-trabajo/pacu-arroz-politicas-publicas-2019.pdf>

Cantamutto F., Bonavida C., González L., Mauriño M., Monzón C.; Miranda G. y Perez M. (2018) “Efectos de la transformación macroeconómica en la economía local”. Escuela de Gobierno de la Provincia del Chaco. Disponible en: <http://escueladegobierno.chaco.gov.ar/files/documentos-de-trabajo/efectos-de-la-transformacion-macroeconomica-en-la-econom%C3%ADa-local.pdf>

Castellani A., Flores A., Monzón C., Gevaerd Bernal P., López Arquier P., Perez M. (2018). “La Industria Metalmeccánica en la Provincia del Chaco: Un análisis desde la Sociología Económica del Desarrollo”. Escuela de Gobierno de la Provincia del Chaco.

Disponible en: <http://escueladegobierno.chaco.gov.ar/files/documentos-de-trabajo/informe-final-metalmecanica-2018.pdf>

Castelo N., Duarte D., Gevaerd Bernal P., Haas V., López Arquier P., Perez M., Sosa M. (2018). “El sector Software y Servicios Informáticos de la Provincia del Chaco: ¿Ámbito Estratégico o Ámbito privilegiado de Acumulación?”. Escuela de Gobierno de la Provincia del Chaco. Disponible en: <http://escueladegobierno.chaco.gov.ar/files/documentos-de-trabajo/ambito-privilegiado-de-acumulacion.pdf>

Delovo M., López M., Miranda G., Nuñez Raynoldi C., Pegoraro L., Perez M., Tomasella Y. (2016). “Explorando Las Posibilidades De La Foresto Industria Para El Desarrollo Local De Machagai: Aportes Al Diseño E Implementación De Políticas Para El Sector”. 2016. UNNE- Escuela de Gobierno de la Provincia del Chaco.

Gevaerd Bernal, P. (2020). Tensiones y conflictos para el desarrollo. El sector forestal en la provincia del Chaco. Realidad económica. Vol 330 (Ed .49). Pags 91 a 112.

Gorestein, Silvia y otros (2012). ¿Crecimiento o desarrollo? El ciclo reciente en el norte argentino. Buenos Aires.

Informes productivos provinciales chaco año 1, n° 6. Septiembre 2016. Disponible en: [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/sspe\\_-\\_informe\\_productivo\\_provincial\\_-\\_chaco.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/sspe_-_informe_productivo_provincial_-_chaco.pdf)

Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial (OEDE). <http://www.trabajo.gob.ar/estadisticas/oede/index.asp>

Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria (SENASA). <https://www.argentina.gob.ar/senasa>

Schorr M y Nepal en Gorestein, Silvia y otros (2012). ¿Crecimiento o desarrollo? El ciclo reciente en el norte argentino. Buenos Aires.

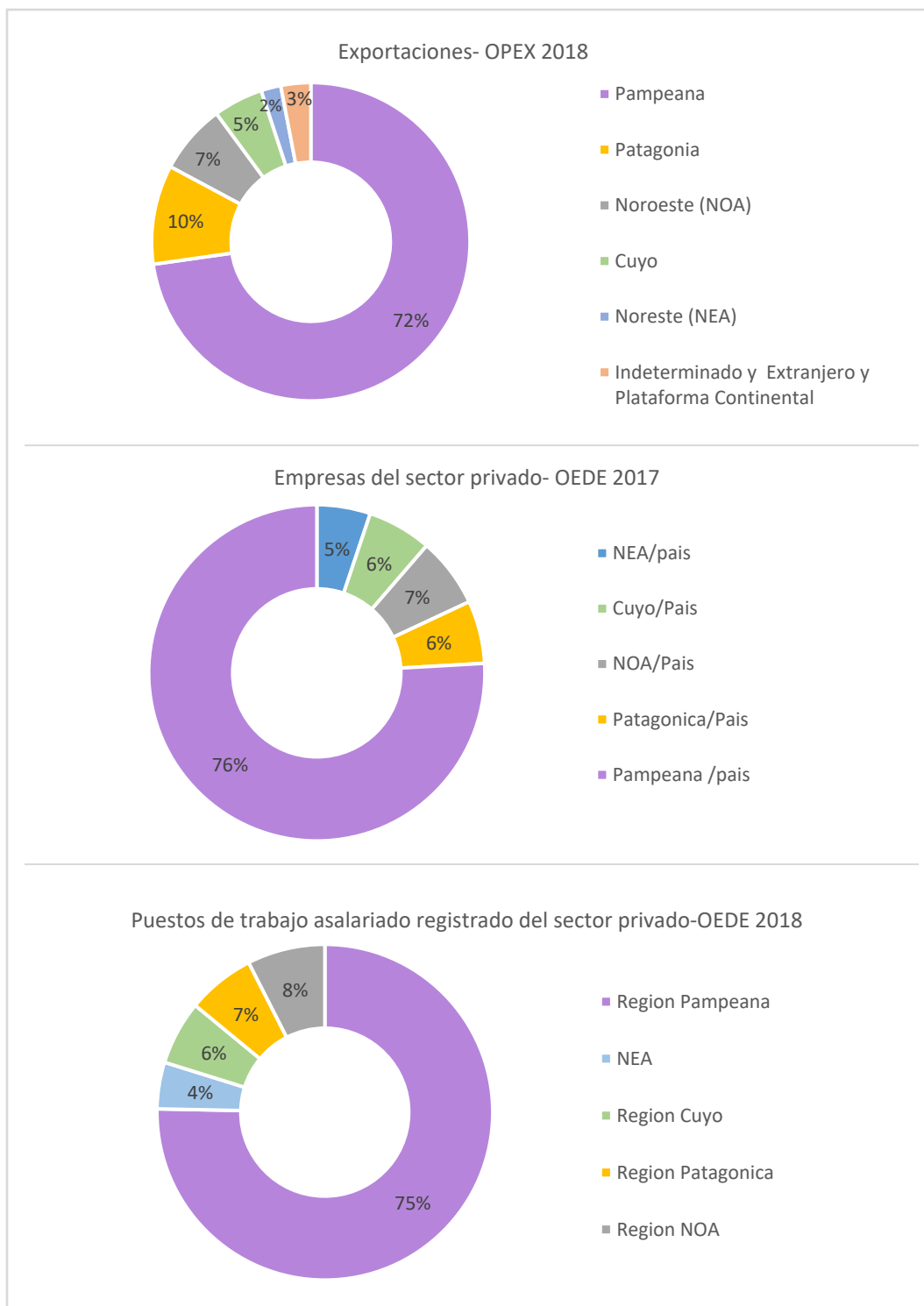
Schorr M; Bonavida C; Borda L; Mauriño M; Monzón C y Moser L. (2016). - La Cadena de Valor Textil en Chaco. Primer Informe. Un analisis del complejo algodonero-textil en la Provincia del Chaco. Chaco. Disponible en: <http://escueladegobierno.chaco.gov.ar/files/documentos-de-trabajo/la-cadena-de-valor-textil-en-chaco.pdf>

Schorr M; Bonavida C; Borda L; Mauriño M; Monzón C y González Obregón L (2017). - La Cadena de Valor Textil en Chaco. Condicionantes Estructurales. Un análisis del complejo algodonero-textil en la Provincia del Chaco y su articulación con las políticas públicas. Disponible en:

<http://www.escueladegobierno.chaco.gov.ar/files/documentos-de-trabajo/Cadena%20de%20valor%20Textil%20de%20Chaco.%20Condicionantes%20estructurales.pdf>

## ANEXOS

### *Anexo 1: Exportaciones argentinas, Empresas y puestos de trabajo asalariado registrado del sector privado argentino. Por regiones Económicas.*



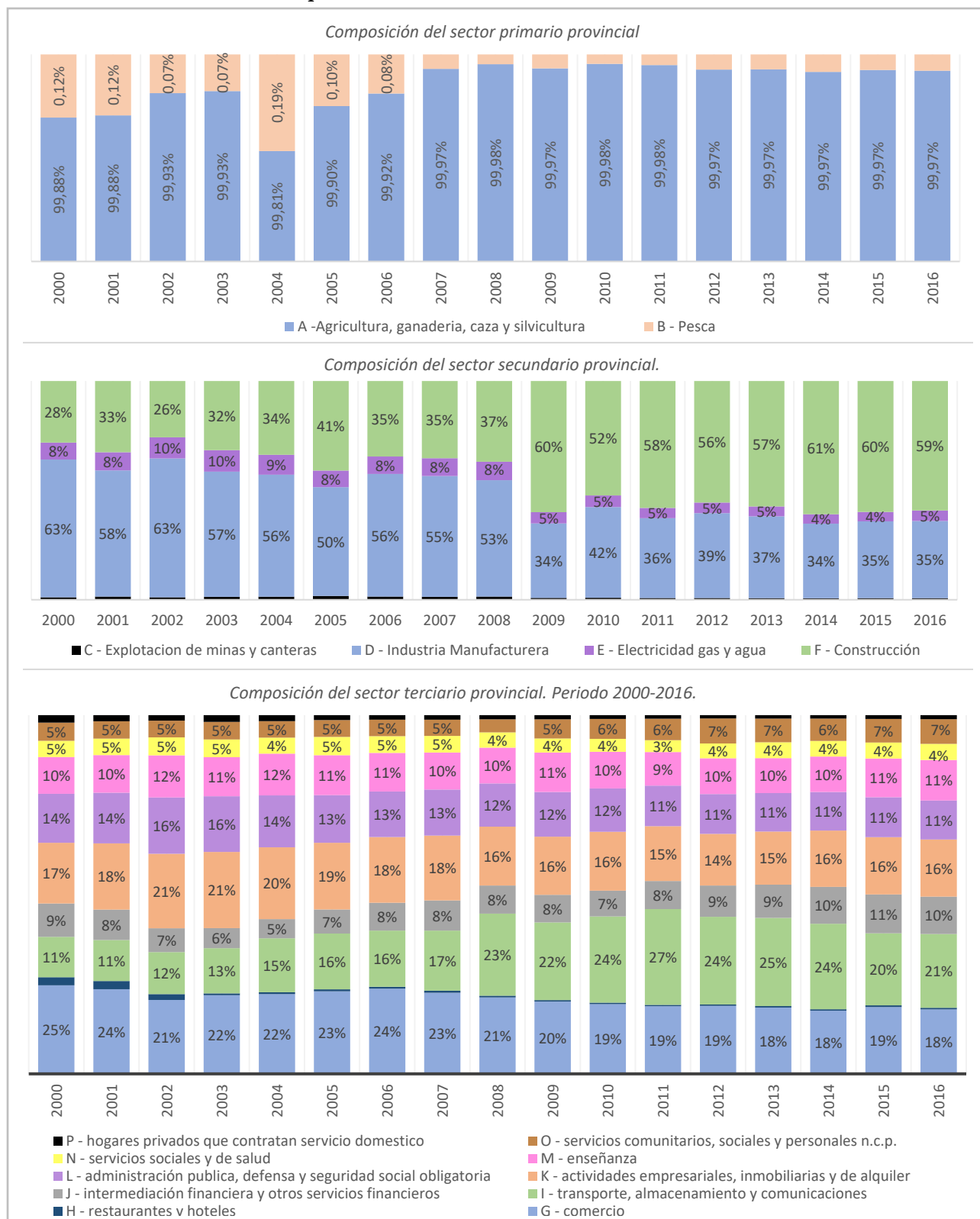
*Fuente: Elaboración propia en base a datos de OPEX-INDEC y OEDE- MPyT en base a SIPA.*

**Anexo 2: Participación de las diferentes ramas de actividad en el PBG, provincia del Chaco (2015-2016).**

<b>Actividades</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>
A -Agricultura, Ganadería, Caza y Silvicultura	10%	9%
B – Pesca	0,003%	0,003%
C - Explotación de Minas y Canteras	0,20%	0,19%
D - Industrias Manufactureras	10%	10%
E - Electricidad, Gas y Agua	1%	1%
F – Construcciones	17%	16%
G - Comercio	11%	11%
H - Restaurantes y Hoteles	0%	0%
I - Transporte, Almacenamiento y Comunicaciones	12%	13%
J - Intermediación Financiera y otros Servicios Financieros	7%	7%
K - Actividades Empresariales, Inmobiliarias y de Alquiler	10%	10%
L - Administración Pública, Defensa y Seguridad Social Obligatoria	7%	7%
M – Enseñanza	7%	7%
N - Servicios Sociales y de Salud	3%	3%
O - Servicios Comunitarios, Sociales y Personales N.C.P.	4%	4%
P - Hogares Privados que Contratan Servicio Doméstico	1%	1%
<b>TOTAL</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Dirección de Estadísticas Provincial (PBG constante, año 2004=100)

**Anexo 3: Participación de las diferentes ramas de actividad dentro de los tres sectores económicos provinciales. Provincia del Chaco. Periodo 2000-2016.**



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Dirección de Estadísticas Provincial (PBG 2004=100).

**Anexo 4: Evolución de las exportaciones chaqueñas por producto. Periodo 2008-2018.**

Producto	2008		2009		2010		2011		2012		2013		2014		2015		2016		2017		2018	
	USD	%	USD	%	USD	%	USD	%	USD	%	USD	%	USD	%	USD	%	USD	%	USD	%	USD	%
Maíz	67.796	17	11.777	7	43.412	12	88.391	15	37.276	12	53.227	19	114.921	28	53.835	20	124.778	34	156.962	43	156.264	41
Soja	173.706	44	35.353	21	146.597	39	178.252	30	23.299	8	45.811	16	97.804	24	83.260	31	55.964	15	70.238	19	39.102	10
Trigo	0	0	0	0	0	0	48.895	8	45.755	15	0	0	0	0	5.268	2	24.842	7	13.939	4	25.161	7
Girasol	6.907	2	4.996	3	1.536	0	9.300	2	12.554	4	22.667	8	8.250	2	6.296	2	25.445	7	12.881	4	8.960	2
Sorgo granífero	30.014	8	10.308	6	22.112	6	28.795	5	17.972	6	34.790	12	26.419	7	11.810	4	6.842	2	4.657	1	3.959	1
Arroz	6.852	2	8.639	5	6.357	2	9.226	2	9.405	3	9.137	3	7.249	2	3.733	1	5.271	1	3.367	1	3.404	1
Restos de semillas y frutos oleaginosos	1.676	0	967	1	1.037	0	2.326	0	5.683	2	1.710	1	1.327	0	3.556	1	9.569	3	2.386	1	1.285	0
Fibras de algodón	1.000	0	9.127	5	43.135	12	103.691	18	48.312	16	18.716	7	51.560	13	17.745	7	27.873	8	10.838	3	52.978	14
Extracto de Quebracho	40.477	10	35.663	21	51.567	14	54.622	9	54.447	18	58.093	21	61.487	15	50.340	19	60.729	17	64.006	17	0	0
Resto de Productos Primarios	26.842	7	30.775	18	26.507	7	30.363	5	22.235	7	22.050	8	20.824	5	17.531	7	15.655	4	14.205	4	14.905	4
Hilados y tejidos de algodón	1.361	0	163	0	220	0	649	0	35	0	0	0	858	0	0	0	140	0	3.703	1	0	0
Productos químicos orgánicos	4.824	1	4.097	2	5.399	1	6.522	1	4.267	1	4.596	2	2.347	1	2.167	1	2.129	1	2.719	1	0	0
Extractos de curtientes y tintóreos, pinturas y tintas	2.444	1	2.669	2	3.168	1	2.831	0	2.610	1	1.540	1	1.356	0	1.556	1	1.397	0	2.285	1	0	0
Confidencial	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	74.723	20
Total Chaco	391.505						589.896		304.970		282.545		405.341		266.753		367.547		365.753		381.112	

Fuente: Elaboración propia en base a datos de Indec- Origen provincial de las exportaciones (OPEX).