



Universidad Nacional de  
Mar del Plata

Universidad Nacional  
de General Sarmiento



# **Maestría en Economía y Desarrollo Industrial**

**Mención en la Pequeña y Mediana Empresa**

“ Construyendo Políticas Industriales. Enfoque  
socioeconómico aplicado a un estudio Regional”

**Estudiante:** Leandro Sepúlveda

**Director de Tesis:** Lic. Francisco Gatto

**Fecha de Defensa:**

**Jurados evaluadores**

(Este espacio queda reservado para la firma de los Jurados)



1996-1997



# INDICE GENERAL

## Primera Parte

I.		
Introducción.....		1
II.		
Antecedentes.....		2
III. En busca de un marco conceptual.....		7
a.	Pensando en política industrial mas allá del mainstream, 11.	
b.	La dimensión espacial e institucional, 16. b.1. Espacio y política industrial, 16.	
b.2.	Instituciones y política industrial, 19.	
c.	El esquema de gobernancia de la política, 24.	
d.	En búsqueda de territorio, 33.	

## Segunda Parte

I.	Presentación del caso de estudio.....	40
a.	Rafaela y su entorno regional, 40.	
b.	Los hechos estilizados, 40. b.1. Las evidencias, 40. b.2. Las proposiciones, 40.	
b.3.	La prospectiva, 41.	
c.	Antecedentes históricos del proceso de aprendizaje regional, 41. c.1. Los orígenes, 41. c.2. La institucionalidad, 42. c.3. La industria regional, 43. c.4. Indicadores de desempeño, 45. c.5. Síntesis, 47.	
d.	Lo público, lo privado y lo institucional, 47.	
II.	Índice de trabajo.....	50
a.	Sector Público Estatal, 50. b. Sector Privado Empresarial, 50. c. Sector Tecnológico Educativo, 51. d. Sector Gremial Laboral, 51. e. Informantes Claves, 51.	

## Tercera Parte

I.	Índice temático del trabajo.....	52
1.	El proceso de aprendizaje institucional y el "institutional building" regional. Antecedentes de las estrategias políticas implementadas en el territorio y sus "input" futuros.....	54
a.	El proceso de internacionalización, 54. b. El sistema de calidad, 58. c. Reconversión del Estado y desarrollo económico, 61. d. El Centro de Desarrollo Empresarial y su impacto en la institucionalidad regional, 65.	

2.	Aprendizaje y articulación intersectorial. La política en proceso de construcción.....	72
2.1.	Aprendizaje y transferencia territorial.....	72
	a. Factores del aprendizaje, 72. b. Transferencia de información, 76. c. Circulación de información y participación institucional, 78. d. Circulación Intrainstitucional, 80.	
2.2.	Articulación y complementación de activos y competencias intersectoriales..	82
	a. Cooperación interinstitucional, 82. a.1. Proyectos conjuntos, 83. a.2. Temáticas dominantes en los proyectos conjuntos, 85. a.3. Importancia de los proyectos conjuntos, 86. a.4. Relaciones internacionales compartidas con instituciones de la región, 88. a.5. La cooperación intrainstitucional, 92.	
	b. Complementación, transferencias y recurso humano, 92. b.1. Problemas para la cooperación interinstitucional, 93. b.2. Instituciones y competencia, 95.	
3.	La arquitectura de gobernanza. Los sujetos y el gobierno de la política.....	97
	a. Liderazgos territoriales, 97. a.1. Liderazgo en generación de iniciativas y propuestas, 99. a.2. Liderazgo en articulación y generación de consenso, 100. a.3. Liderazgo en capacidad de negociación externa, 102. a.4. Liderazgo en visión estratégica de futuro, 103.	
	b. Representación, descentralización y participación, 108. b.1. La toma de decisiones en el ámbito del PER, 112. b.2. Expectativas institucionales en relación al PER, 113. b.3. Conformidad con la cobertura temática del PER, 114.	
4.	El debate sugerido. La política en perspectiva.....	116
	a. Creación de nuevas empresas y desarrollo económico. Pensando en política industrial.....	116
	a.1. Política pública y promoción de nuevas empresas, 118.	
	a.2. Instituciones educativas y estímulo a la formación de emprendedores, 119.	
	a.3. Trabajo institucional conjunto y estímulo a nuevas empresas, 121.	
	a.4. Baja tasa de natalidad de empresas y debilidad futura de la región,	123.
	a.5 Externalización y subcontratación de actividades a partir de nuevos emprendimientos, 125.	
	a.6. Los empresarios y su opinión frente a la posibilidad de que sus técnicos/profesionales inicien un emprendimiento en forma independiente, 126.	
	a.7. Posibilidad de reinserción de un ex-emprendedor en el sistema productivo regional, 129.	
	a.8. Disposición del empresariado a colaborar con las instituciones para la generación de nuevas empresas, 131.	

5. Consideraciones finales.....	133
a. Racionalidad y política industrial, 103.	
b. Entramado institucional y política industrial, 141.	
c. Espejismos y desafíos, 144. c.1. La construcción de lo regional, 144. c.2. Estratificación industrial y representación territorial, 148. c.4. Trabajadores y participación, 152.	
II. ANEXOS.....	154
Anexo Metodológico	
Anexo Estadístico	
Anexo Instituciones	
III. BIBLIOGRAFIA	

## I. Introducción.

Este trabajo se inscribe dentro de una corriente de pensamiento que busca jerarquizar la postergada discusión respecto del problema del desarrollo de las economías de la región, en particular desde una perspectiva industrialista, proponiendo que la misma puede constituirse en tanto expresión política del conjunto de agentes económicos y actores sociales involucrados en una estrategia con tal objetivo y no como acciones de un sujeto político-social y económico parcializado.

Se parte de la convicción de que en las décadas pasadas (de los 70's y 80' s) se asistió al derrumbe de parte importante del acervo conceptual que sustentaba principios políticos y económicos que guiaron acciones de nuestra sociedad en el sentido señalado. Por esta razón es que el trabajo, al igual que muchos otros en el último tiempo, apela a la metáfora de la "construcción", a la necesidad de constitución de una nueva base de propuestas teóricas y líneas de acción posible, que permitan repensar el problema del desarrollo industrial.

El trabajo también pretende superar aproximaciones "disciplinarias" al problema tratado, buscando conformar propuestas analíticas (interdisciplinarias) que incluyan a la economía, la sociología, la historia y las ciencias sociales en general, buscando -con esta mirada- situar en el centro del análisis la complejidad, heterogeneidad y lo difuso de los fenómenos analizados.

Así mismo se busca realizar un estudio a partir de una experiencia de desarrollo concreta en la cual aplicar el esquema conceptual alcanzado, y de esta forma, -a partir de una experiencia del caso Argentino-, realizar un ejercicio reflexivo en torno al problema que se discute con las categorías propuestas.

En la primera parte del trabajo se hace un recorrido por los antecedentes de la discusión sobre política industrial, se debate con el pensamiento económico dominante y se buscan aportes de marcos teóricos alternativos al del mainstream, de tal forma de conformar un cuerpo de ideas -las hipótesis teóricas- que permitan redefinir los ejes centrales por donde pasó la "discusión" sobre el tema en años recientes. A su vez se da tratamiento especial de ciertos aspectos considerados centrales para la conformación de este cuerpo conceptual.

En la segunda parte del trabajo se presenta la experiencia sobre la cual se realizará el estudio empírico y las principales hipótesis de trabajo respecto de la misma. Experiencia que será abordada con las categorías analíticas esbozadas y que a su vez permitirá darle una materialidad a dichas categorías analíticas, cuestión central al momento de discutir política industrial como herramienta e instrumento de praxis.

En la tercera parte se desarrollan los diferentes ejes por los cuales transito la investigación empírica y finalmente se exponen las principales conclusiones del trabajo.

## II. Antecedentes.

Desde finales de la década de los 80' se ha reabierto en los países centrales el debate sobre Política Industrial (PI) y el rol que ésta tendría en la etapa actual de desarrollo del capitalismo contemporáneo. Si bien la literatura sobre el tema exhibe una amplia gama de aproximaciones y enfoques teóricos del problema, parece existir consenso en que el creciente debate se debe fundamentalmente al impacto que generó en occidente la excepcional performance económica alcanzada por los países asiáticos desde los años 60' hasta mediados de los 90', principalmente en Japón y posteriormente en los llamados Nic's<sup>1</sup>. Esta polémica no solo alcanza a los círculos académicos sino también al político y a los organismos internacionales como la OCDE y el Banco Mundial<sup>2</sup>, siendo en muchos casos motivo de fuertes controversias<sup>3</sup>.

Sin embargo, la PI lejos de ser una novedad del este asiático ha sido parte integral de la política económica de muchos países desarrollados desde la postguerra en adelante, tal es así que en el censo de la OCDE se la considera como factor estratégico desde los años 70' (Chang, 1994).

Específicamente, en el caso de los países europeos la discusión sobre PI estuvo enmarcada en un doble debate: Por una parte, el retraso tecnológico de su parque industrial frente a la industria norteamericana y japonesa, que los llevo a implementar estrategias para intentar alcanzar las fronteras mundiales -"catch up"-, siendo la política de "campeones nacionales" una de las más importantes respuestas frente al gap señalado.

Por otra parte, los procesos de integración y convergencia que se llevan adelante condujeron al tratamiento del problema que significan las fuertes disparidades en los niveles de desarrollo (no solo a nivel industrial) de lo que se conoce como las "regiones menos favorecidas", respecto de las regiones mas desarrolladas<sup>4</sup>.

Desde el punto de vista de este trabajo los debates en torno a la PI presentan rasgos mas profundos y generales que no sólo remiten al impacto de la performance asiática en el censo de los países miembros de la OCDE, sino que están circunscritos en la controversia sobre la discutida "crisis" del modelo de acumulación dominante en los países centrales y las posibles vías de resolución de la misma, junto al emergente de nuevas formas de organización de la producción que han ido consolidándose en distintas experiencias de desarrollo industrial exitosas.

Esta crisis, por un parte, alcanzó a las formas de organización de la producción del llamado "paradigma tecno-productivo" fordista<sup>5</sup>, y por otra, y en esto parece existir un grado de acuerdo mayor, también impacto en las formas de regulación del sistema, en el llamado "contrato social" establecido por los actores fundamentales en juego,

<sup>1</sup> Estos países parecen haber demostrado que es posible alcanzar importantes niveles de desarrollo industrial estimulados por la acción de políticas estatales activas y no solo por el libre juego de las fuerzas del mercado.

<sup>2</sup> Para mayor información ver en Kosacoff y Adrián Ramos, "Consideraciones económicas sobre política industrial". Revista de Industria y Desarrollo N°1, 1997.

<sup>3</sup> Este debate puede seguirse en los informes del Banco Mundial de J. Page, D. Leipziger y V. Thomas (1994), en el informe Boltho (1985), Best y Forrant (1996), entre otros.

<sup>4</sup> En este caso particular lo que se discute principalmente es el diseño de una estrategia de desarrollo equitativa para la Unión Europea en su conjunto (Listerri, Pitelis, Vega Mocoeroa, Sudgen, entre otros).

<sup>5</sup> Estilizadoamente, puede señalarse que este modelo estaba dominado por grandes empresas oligopólicas, verticalmente integradas, que producían en gran escala bienes estandarizados, formas que solo fueron posible a partir de un conjunto de innovaciones tecnológicas y organizativas.

principalmente el sector privado empresarial, los trabajadores sindicalizados y el Estado<sup>6</sup>. En este sentido, los efectos de la crisis sobre ambas dimensiones mencionadas terminaron por desestabilizar aquello que C. Offe denominó, la "época del gran acuerdo".

Los excepcionales niveles de crecimiento macroeconómico observados desde la postguerra en los países centrales dieron lugar a un largo y virtuoso período de desarrollo económico conocido como la "edad de oro del capitalismo"<sup>7</sup>, cuyos pilares principales en lo cuales el modelo se sostenía, son los que están en la base de la discusión sobre la noción de crisis planteada.

Desde diversos puntos de vista se ha tratado de dar cuenta de las transformaciones ocurridas en las últimas décadas. Se pondrá el acento en la llamada "revolución tecnológica" y sus efectos sobre el modelo de producción dominante; en los cambios ocurridos en las tendencias de la demanda, que contribuirían a formar mercados altamente inestables; también existen explicaciones de orden socio político, para las cuales los debilitamientos y rupturas en el contrato social del modelo de acumulación serían la base estructural de la crisis. Finalmente, un esquema de ideas que generó consenso, para la cuál la principal causante de la crisis fue el excesivo intervencionismo del Estado en la economía y sus dispositivos regulatorios que obstruían el libre juego de las fuerzas de mercado.

Sin entrar en consideraciones sobre el mayor poder explicativo de tal o cual argumento puede afirmarse que en conjunto los cambios señalados están conformando nuevos escenarios que bajo uno u otro criterio, permiten cuestionar a las formas de organización de la producción y de regulación social precedentes, al mismo tiempo que obligan a replantearse los factores determinantes de la competitividad de los sistemas económicos, los roles que deben jugar los agentes que los conforman y el tipo de relaciones que se deben establecer entre ellos. Y, por lo tanto, obligan también a replantearse las políticas económicas e industriales hasta acá implementadas por los principales referentes del capitalismo de la postguerra, que aportaron gran parte del concepto de las políticas implementadas en el contexto regional.

No obstante, los argumentos esgrimidos están situados y condicionados por la coyuntura histórica en la cual se desarrollan, y si bien en ellos se observa una menor claridad respecto del fondo de la discusión (sobre las causas de la crisis) y sus vías de resolución, en la práctica concreta se impusieron en gran parte de occidente algunos de dichos argumentos por sobre otros.

---

<sup>6</sup> El proceso de erosión de la edad de oro comienza bastante antes del shock petrolero del 73. Junto a las serias dificultades que surgen a nivel de regímenes regulatorios nacionales e internacionales se suman otras que actuaron en detrimento del sistema como un todo. El quiebre del sistema monetario de Bretton Woods a finales de los 60, particularmente como una consecuencia del propio éxito de la edad de oro; el ascenso de Japón y Alemania Occidental en los mercados internacionales llevaron a serios problemas en la balanza de pagos de los EEUU, que hasta ese momento era la cabeza del sistema internacional (Ajit Singh). También existe evidencia del "productivity slowdown" hacia finales de los años 60 en los principales países industriales, y que no fue compensada por una desaceleración en los índices de crecimiento de los salarios reales, esto condujo a una caída de los beneficios del sector empresarial. A principios de los 70 el período de la edad de oro estaba frágil y sufrió un fuerte impacto con los shocks petroleros.

<sup>7</sup> Los excepcionales niveles de estabilidad macroeconómica permitieron, entre otros, una expansión sostenida de la demanda y un constante incremento de la productividad y del potencial productivo de las empresas, que hicieron compatible la conducta de los agentes económicos centrales (firmas, trabajadores y consumidores). Esta compatibilidad fue asegurada por un consenso social en torno de los acuerdos institucionales respecto de la fijación de salarios, precios, la distribución entre salarios y beneficios y el estado fiscal, el crédito y las políticas de bien estar que garantizaron estándares mínimos de vida y mantuvieron la demanda agregada (Ajit Singh).

Frente a la crisis, y de la mano los organismos multilaterales y del proyecto político conservador americano e inglés de los años 80', la ortodoxia económica responderá a la misma esencialmente (su síntesis teórico-político) con el frontal cuestionamiento al rol jugado hasta ese momento por el Estado, (como principal asignador de recursos de la economía), impulsando las transformaciones para combatir todo aquello que atente contra el libre albedrío de las fuerzas del mercado. Entre estos, y fundamentalmente, al Estado Keynesiano (del pleno empleo, de las regulaciones e intervenciones estatales) y al Estado Bismarkiano (del seguro social y de las políticas sociales).

A partir de la década de los 80' las propuestas del nuevo bloque hegemónico quedaron sintetizadas en lo que J. Williamson (1990) denominó "Consenso de Washington" que expreso, entre otros aspectos, los lineamientos generales del Banco Mundial (BM) sobre las intervenciones estatales y el problema del desarrollo industrial. Para este "consenso", las definiciones de políticas a seguir se enmarcaban en el modelo de crecimiento neoclásico, quedando excluida de la agenda la política industrial como estrategia de acción para las economías (negándole su posible impacto positivo sobre el desarrollo económico) y la misma quedaba sujeta exclusivamente a las reformas estructurales propuestas por el BM. Como se sabe, estas recetas se basaron esencialmente en la apertura económica, las desregulaciones generalizadas y las privatizaciones de los activos públicos (Kossacoff, 1997).

En términos generales puede decirse que en los años 80' existió un amplio consenso en que "la mejor PI es aquella que no se hace" y la palabra misma, "política industrial", quedo condenada a un severo ostracismo del cual aún hereda, como bien señalaron Coriat y Taddei (1993), una fuerte "querrela semántica".

De acuerdo a Bianchi (1993), en los años 80' el concepto de política industrial fue eliminado del debate económico y se volvió a la visión mítica del mercado como institución única y suficiente para manejar la economía. Implícitamente, dice el autor, se aceptaba la visión de una sociedad basada en un evolucionismo social arraigado en la biología, en el cual la dominación económica es una expresión de eficiencia y habilidad para adaptarse a los eventos externos.

En este nuevo enfoque los conceptos de "transparencia", de "neutralidad" de la acción y de "horizontalidad" en las prácticas parecen sustituir, por defecto, al concepto de lo político y de la "intervención" de la política en la economía.

Hacia finales de los años 80' y principios de los 90' la fuerza de los acontecimientos en el escenario económico mundial y los cambios en el clima ideológico en las economías centrales, si bien determinaron algunos cambios de criterio dentro del enfoque de la teoría económica tradicional y los organismos multilaterales, permitiendo activar el debate sobre PI por fuera de ese "establishment", aún no se observa la existencia de consensos generalizados en torno a la aceptación de una racionalidad de la acción de política que tenga por objetivo estimular el desarrollo industrial.

En la región latinoamericana se observan trayectorias similares, aunque de mayor intensidad, a las expuestas anteriormente.

En un marco de fuerte crítica y oposición ideológica a lo que significó la estrategia substitutiva de importaciones, en esta última etapa "emerge una corriente cada vez mas fuerte y generalizada de economistas que piensan que la sociedad puede funcionar en base a mecanismos descentralizados y automáticos de gestión de la cosa

pública, impulsados por la libre elección de los consumidores...y por el juego competitivo de los mercados" (Katz y Dini, 1997).

En el nuevo escenario que se conforma desde finales de los 70' y fundamentalmente durante la década del 80', "los programas de liberalización comercial, de desregulación de múltiples mercados y de privatización de la actividad económica, así como también aquellos otros que conllevan un manejo más cuidadoso y equilibrado de las cuentas externas y fiscales, han ganado un enorme espacio en la agenda de políticas públicas de América Latina. Casi con independencia del país que miremos, acciones de este tipo están siendo implementadas a lo largo de la región en la expectativa de que las mismas eventualmente traerán aparejada una revitalización de la tasa de crecimiento económico y un mayor ritmo de modernización de la estructura productiva y social que los alcanzados durante la etapa substitutiva" (Katz y Dini, 1997).

No obstante, en este contexto puede mencionarse el caso de Brasil como una parcial excepción a la regla (en los años 80'), y en los 90's en la región latinoamericana se asistirá a un resurgimiento de las denominadas "políticas de competitividad industrial", que operarían como un complemento no deseado del enfoque macroeconómico dominante, "para lograr competitividad y crecimiento a un ritmo que las acciones macroeconómicas no han logrado" (Peres, 1997).

En el caso de Argentina la trayectoria de las políticas industriales activas pasara de aquellas características de la denominada fase de Industrialización Sustitutiva de Importaciones -ISI- (basadas en conjunto de instrumentos de promoción que combinaron principalmente altas tasas de protección comercial con regímenes especiales de incentivo a la inversión), y en tanto se empezaban a poner en marcha las reformas estructurales y el cambio definitivo del modelo de acumulación, a instrumentos de PI de alcance mas limitado, como fue el de estímulo a las exportaciones. Se destacan de la experiencia los instrumentos de carácter sectorial (celulosa, electrónico, automotriz, siderurgia, petroquímica, etc.) y los de carácter regional (regímenes que favorecieron a las provincias de La Rioja, Catamarca, San Luis, San Juan y Tierra del Fuego) (Bekerman y Sirlin, 1997).

Hoy en día, en cambio, parece ser el proceso de integración regional -Mercosur-, y específicamente el Régimen Automotriz, el ámbito al cual a quedado circunscrita la noción de PI (informe SOCMA 1997). También pueden mencionarse algunas iniciativas provinciales recientes, significativas aunque de menor alcance, como la creación del IDEB (y su red) en la provincia de Buenos Aires y el desarrollo de los Municipios Productivos en la Provincia de Santa Fe, como algunos de los casos más destacados en términos de PI "formalmente constituida", mas allá que a causa de la citada "querrela" no se quiera denominarlos de esta manera.

Sin embargo, en la región sur del continente, el tránsito a un modelo en el cual el mercado pasa a ser considerado la institución "única y suficiente", y en dónde el discurso económico neoliberal deviene en relato hegemónico (pasando a desplazar al discurso "político"), no se debió solo, como en los países centrales, al cambio del clima ideológico y a la crisis del modelo de acumulación dominante. En latinoamérica, efectivamente, la política fue desplazada no solo por la economía, en tanto discurso hegemónico, sino que también fue desplazada a causa de la ruptura de los sistemas políticos democráticos que fueron -a pesar de su fragilidad en casos como el argentino-, la base desde dónde se generaron los acuerdos programáticos básicos que permitieron dar forma al modelo de acumulación que imperó en la región desde mediados de este

siglo y a partir del cual se desarrollo parte importante de las capacidades y del parque industrial de la región.

Por esta razón, pensar la política industrial hoy en día supone reconstruir no solo una racionalidad que la sustente y un sendero eficiente de aplicabilidad de la misma, sino que supone también la reconstrucción de la esfera de lo político en relación con el desarrollo económico, de tal forma que una Política Industrial pueda ser efectivamente una expresión de política y no meros instrumentos aislados de acciones del tipo "top down" o reproducciones parciales de experiencias externas que en la mayoría de los casos responden a especificidades irreplicables en el contexto local.

¿Cómo se reconstruye la esfera de "lo político" si el activador de la reflexión es el desarrollo industrial? Este es uno de los temas que el trabajo pretende abordar.

La búsqueda de un esquema conceptual a partir del cual poder pensar la acción de la política en la esfera industrial, bajo un marco en el cual se supere la exagerada oposición "ideológica" entre el mercado y PI, requiere de un importante esfuerzo teórico. Mas aún si al precedente señalado se incorporan algunos requisitos epistemológicos a los cuales se pretende adscribir, a saber:

- ◆ El objetivo es conformar un cuerpo conceptual que incorpore el análisis histórico contextual del fenómeno a analizar, de tal forma que de cuenta de realidades y dinámicas que superen construcciones de virtualidad lógica de frecuente circulación en el medio.
- ◆ Que dicho esquema, sin renunciar a la búsqueda de regularidades y posibles proyecciones, sea lo suficientemente flexible como para poder abordar el estudio de contextos heterogéneos, que son los observados en análisis empíricos.
- ◆ Que el esquema permita la incorporación al análisis no solo la perspectiva estatal del fenómeno sino también del conjunto de agentes e instituciones "involucrados" en (y por) las decisiones de política que afecten al desarrollo económico.

La captación de la dinámica de los fenómenos estudiados busca superar visiones estáticas de la realidad por las cuales los supuestos "equilibrios" no permiten abordar temas centrales como son la crítica relación entre economía, Estado y sociedad, temas que en muchos casos son vistos como factores externos al análisis "estrictamente" económico. Específicamente, en relación a la PI, por una parte se busca poder contar con experiencia y know how sobre estrategias e instrumentos definidos, pero por otra parte también se busca que dichas estrategias y objetivos sean flexibles y puedan adaptarse a las especificidades de los escenarios en los cuales éstas pretendan aplicarse. Por lo que el trabajo también se propone una búsqueda metodológica para tal fin.

En el siguiente apartado se expondrán los antecedentes teóricos del concepto tratado buscando avanzar hacia la búsqueda de enfoques que permitan una reflexión positiva sobre esta temática.

### III. En busca de un marco conceptual.

La evolución de los diversos enfoques teóricos sobre PI esta fuertemente condicionada por el contexto en el cual estos se desarrollan, del cual además son herederos. Por esta razón resulta de gran utilidad analizar la discusión teórica no en un sentido puro, en abstracto, sino también poniendo atención en los efectos prácticos que ésta tuvo dentro

de los escenarios en los cuales se desenvuelve y en como los escenarios fueron impactándola, permitiendo modificaciones en las posiciones iniciales sostenidas por las mismas.

Es innegable que la teoría, económica en este caso, adquiere en situaciones específicas un fuerte poder sobre aquello que se hace desde el terreno político, sin embargo también es necesario reconocer que la teoría "aplicada" a realidades concretas en la mayoría de los casos debe adaptarse a dichas realidades, a pesar de aquellos que defienden la pureza conceptual de un discurso por sobre las evidencias históricas. Tal como señala Boyer (1988), para el economista (tradicional) las evidencias históricas le proporcionan datos para poner a prueba los modelos teóricos que ha sacado del análisis lógico, incluso axiomático, pero es raro que el carácter testarudo de las evidencias empíricas logre descalificar su sistema de interpretación o que, por lo menos, lo inciten a corregirlo. A ésta visión este trabajo pretende contraponerse.

Tradicionalmente la literatura económica sobre política industrial ha estado inspirada en la "Teoría de la Organización Industrial" (OI), cuyos primeros trabajos están asociados a la obra de Bain y Mason ("tradición de Harvard"). Para estos autores, el eje central del análisis responde a una concepción de tipo estructuralista, de determinaciones sucesivas, asociada al paradigma de "Estructura-Conducta-Performance".

De acuerdo a este paradigma de funcionamiento, la estructura del mercado -el número de vendedores, el grado con el que sus productos difieren entre sí, el grado de integración vertical del sector, las barreras de entrada, etc.- determina la conducta de los agentes -decisiones sobre política de precios, decisiones de inversión, gasto en I&D, publicidad, etc.-, y a su vez, la conducta de los agentes es la que determina la performance de un determinado mercado o industria -eficiencia, proporción entre precio y costo marginal, variedad de productos, ritmo de innovación, beneficios y distribución- (Tirole, J.).

Dentro de este marco conceptual los economistas industriales argumentan bajo el supuesto imperativo de que las economías deben llegar a conformar estructuras de mercado que la teoría presupone como "óptimas", es decir, mercados de competencia perfecta en los cuales la asignación de recursos puede ser realizada de una manera pareto eficiente. Solo bajo este tipo de estructura de mercado se darán señales correctas a los agentes, quienes, dotados de capacidad electiva racional, guiarán sus conductas (maximizadora) hacia decisiones "teóricamente" correctas, lo cual se reflejará en el (buen) desempeño de las empresas.

Sin embargo, ya desde finales del siglo pasado las evidencias históricas sugerían que la realidad no se comporta como la teoría esperaba ya que en forma creciente se observaban importantes niveles de concentración de la actividad económica (Chandler, 1992). Estos primeros "desajustes teóricos" comenzaron a ser incorporados a la teoría bajo el concepto de "fallas de mercado", siendo dichas "fallas" el argumento "racional" que permitirá dar cuenta de la conformación real e histórica de estructuras de mercado diferenciadas del óptimo teórico, es decir de competencia perfecta, sean estas del tipo monopólicas u (con posterioridad para la teoría) oligopólicas.

El monopolio, según el mainstream, genera pérdidas de bienestar social debido al exceso de beneficios que este tipo de agentes logra producto de su poder de mercado (Scherer, 1980), lo cual aleja a la economía de los óptimos paretianos, solo alcanzables en condiciones de competencia perfecta. Esta situación tendrá por consecuencia la

reducción de los niveles de consumo por parte de los consumidores individuales afectando, en consecuencia, al bien estar general.

Esta fue la fuente "histórica", que dio el argumento teórico, a la primera "intervención" estatal en el ámbito industrial que va a justificar el mainstream. Bajo el aval de este argumento se van a aceptar y promover "intervenciones" públicas correctivas tendientes a regular las estructuras de mercado que adquieran formas monopólicas.

Por lo cual, la implicancia de política en este caso esta dirigida a un tipo particular de firmas, las grandes empresas, que alcanzan estas formas no deseadas, siendo su racionalidad última la de contribuir al bien estar general, que para este enfoque no es otro que el bien estar de los consumidores individuales.

De esta forma la primera política industrial "aceptada" fue de carácter "regulatorio", de los niveles de concentración, lo cual representa una PI en el sentido "negativo" del término. Es decir, se asume que las firmas tienen una estrategia propia y que el rol del Estado es apoyarlas en sus esfuerzos hasta dónde tales esfuerzos se enfrentan con los intereses consumados (Pitelis, 1996). Además se trata de una medida de PI de un sentido "estático", ya que se asume que un mayor nivel de "contestabilidad" en el mercado solo es posible aumentando el número de firmas y/o reduciendo las barreras de entrada (Sawyer, 1992).

Sin embargo, las implicancias prácticas de PI que la teoría de la organización industrial neoclásica ha tenido, en países como EEUU y la UE han sido mas bien pasivas, observándose mucho mas de *laissez faire* que control de los procesos de concentración en el sector industrial, salvo cuando las señales de abuso monopólico "sean mas que evidentes" (Audrestch, 1997 y Pitelis, 1996).

El debate respecto de la supuesta pérdida de bien estar y el poder del monopolio ha generado una gran cantidad de desarrollos teóricos que han puesto en cuestión los supuestos del mainstream, entre estos se destaca a aquellos que retoman los aportes de Schumpeter, y su hipótesis de las "innovaciones diferenciales" que lideran las grandes empresas, y el modelo del "trade off" de O. Williamson, según el cual la gran empresa puede ser una solución eficiente para la reducción de los "costos de transacción" provenientes de las fallas de mercado, y no la fuente de tales fallas. La exitosa experiencia Japonesa a partir de sus grandes conglomerados económicos es otra fuente de controversias en tal sentido<sup>8</sup>.

Con posterioridad al primer antecedente de PI, cuestión que como se vio aún esta en debate, los teóricos de la organización industrial han realizado diversos avances sobre el concepto de "fallas de mercado" ampliando el alcance de las mismas, tendiente a dar cuenta de los fenómenos del desarrollo industrial y de la competitividad internacional de dicho sector.

Tales contribuciones, como ya se detallo, parten de suponer la existencia de "fallas" e "imperfecciones"<sup>9</sup> de mercado que tienen como efecto el mal funcionamiento del

<sup>8</sup> Esta experiencia cuestiona, desde la evidencia histórica, las supuestas ineficiencias y pérdidas de bien estar asociadas a la gran empresa monopólica y por lo tanto, al "objetivo" de la PI por excelencia del mainstream. El modelo de desarrollo japonés además sitúa en un lugar central el problema de la ruptura de los acuerdos básicos del modelo de organización discutido, ya que esta experiencia muestra como un factor crítico a los densos acuerdos entre los sectores público y privado comprometidos en el proceso de desarrollo, en el caso del Estado -desde el MITI- como parte de este y no como "intervenido" de dicho modelo. Esto estaría dando algunas pautas sobre el problema del "sujeto" de la política, el cual en este caso no solo sería el Estado como tradicionalmente se entiende sino que una instancia de coordinación mayor.

<sup>9</sup> Existen diferencias entre ambos conceptos, pero en este caso no serán tratadas.

sistema de precios. Entre estas se menciona, para nombrar las más destacadas, la existencia de "externalidades", de "bienes públicos" y de "costos de transacción"<sup>10</sup>.

Bajo los supuestos de existencia de las "fallas" mencionadas el mainstream va a justificar en forma cada vez más frecuente las "intervenciones" públicas, siempre y cuando estas sean funcionales y "market friendly". Según Possas (1995), "se llega a la situación paradójica de que la relevancia teórica del modelo no es dictada por su adherencia a lo real, y las respectivas 'imperfecciones' o 'fallas' de mercado son abasalladoramente -esmagadoramente- más frecuentes que la situación hipotética que corresponde al modelo ideal", y agrega preguntándose, "si la teoría siempre encuentra fallas, en general significativas, en la aplicación de su modelo ideal, no sería ocasión de reconocer que la falla es de ella"<sup>11</sup>.

No obstante lo anterior, y tal como señala De Bandt (1994), puede afirmarse que en los países industriales avanzados en los cuales han dominado, en sus distintas variantes, las posiciones ortodoxas, las políticas industriales aplicadas sólo han sido aceptadas como excepcionales o como un "mal necesario", cuyo énfasis, con la sola excepción de las políticas tecnológicas<sup>12</sup>, ha estado puesto mucho más en el mercado (competencia, liberalización, desregulación, etc.) que en el estímulo de los factores de la producción (generación de capacidades y competencias, recursos humanos, nuevos productos y procesos, activos específicos, etc.)

De esta manera quedan abiertos algunos argumentos, aceptados por la teoría dominante, desde dónde podría justificarse la racionalidad de ciertas "intervenciones" del sector público en la economía. Sin embargo, la búsqueda de un concepto de PI como el que se pretende resulta inapropiada bajo este esquema analítico, ya que en este trabajo se busca partir de un concepto arraigado en el contexto del cual este surja (o pueda surgir) y no partir de la justificación de que la política es solo posible en la medida que la realidad analizada "se equivoca", o "falla", y para, desde la certidumbre teórica basada en el modelo de equilibrio general, señalar por cual argumento se puede avanzar para el diseño de una política tendiente a corregir tal o cual imperfección de mercado, o lo que es lo mismo, diseñar una política para hacer de determinada realidad un reflejo de la teoría.

Antes de pasar a analizar propuestas teóricas, que brinden argumentos más afines al enfoque que se le dará a este trabajo, se pueden destacar tres elementos que surgen de la exposición anterior y con los cuales se trabajará más adelante:

Por una parte, si los postulados de la teoría económica dominante sugieran el control de los procesos de concentración, su política industrial estaba basada fundamentalmente en impedir y controlar los abusos de posiciones dominantes de mercado (política en sentido negativo). Por tanto, el objeto directo y central de este concepto de PI serán aquellos agentes que alcancen o estén en condiciones de alcanzar dicho poder de mercado, que son las grandes empresas, más allá de que indirectamente se pretenda "beneficiar" a agentes económicos de menor tamaño controlando aquellas.

Por otra parte, la racionalidad de los argumentos de política analizados están basadas en la búsqueda de formas que permitieran una asignación eficiente de los recursos para

<sup>10</sup> Para mayor detalle ver Chang 1994

<sup>11</sup> Las comillas de la cita son del texto original.

<sup>12</sup> Para ampliar el tema ver Chudnovsky, 1993 ; Best y Forrant 1996.

alcanzar los óptimos paretianos del bienestar general. Por tanto, el objetivo de este concepto de PI es el bienestar, que bajo este esquema teórico esta referido al bienestar del consumidor individual.

Finalmente, el sujeto de la PI de este concepto es el Estado, el cual puede "intervenir" en la economía para controlar los procesos de concentración a través de su aparato jurídico legal.

Por el contrario, como a continuación quedará expresado, este trabajo tiene como objetivo la propuesta de senderos alternativos al planteado, ya que se parte de una posición por la cual:

En primer lugar, se asume que la gran empresa (que adquiera o pueda adquirir formas monopólicas) no es el único objeto posible, directo y central de la política industrial, existiendo argumentos para que sean otro tipo de agentes económicos los que estén en el foco directo (positivo y dinámico) de acción de la política, como las firmas pequeñas y medianas.

Mas aún, se busca un cuerpo teórico que permita incluir a este tipo de agentes económicos no solo desde la perspectiva individual sino también desde las diferentes formas de partenariado que estas puedan generar (redes y cadenas) y desde su espacio de relaciones económicas y vinculamientos sectoriales y territoriales (que tienen o puedan construir), concepto en su lógica integra la inclusión de agentes económicos de tamaño superlativo.

En segundo lugar, el concepto de PI buscado no estará sujeto a la máxima paretiana del bienestar individual, sino que se optará por una racionalidad que permita avanzar de una noción del welfare (basada en la redistribución del ingreso al consumidor individual) hacia una del "welbeing", que como señala Bianchi (1997), se focaliza mas en las necesidades básicas de avanzada para el crecimiento de toda la comunidad, el ambiente y las formas pluralistas de desarrollo. Noción cercana al concepto de "welfare community" planteado por Lipietz y en términos generales, a un concepto de política que busca además la integración al modelo de quienes no están incluidos dentro de la esfera del consumo.

En tercer lugar, se parte de la convicción de que existe suficiente experiencia para afirmar que el Estado en las condiciones actuales, mas aún en la región, no puede ni debe ser el sujeto único de la política, y de que esta también es posible "construirla" a partir de otros actores como el mismo sector empresario y sus asociaciones representativas, así como otras entidades intermedias públicas y privadas del sector gremial, educativo, tecnológico, etc. Criterio que por otra parte remite a la posible compatibilización del concepto de "políticas desde el lado de la oferta" con el concepto, en boga, de "políticas orientadas por la demanda".

En lo sucesivo se desarrollarán algunos argumentos teóricos de los cuales se extraerán elementos que permitan seguir profundizando en los lineamientos previamente señalados.

#### a. Pensando en política industrial mas allá del mainstream.

Si bien la disciplina reconoce la existencia de enfoques teóricos alternativos al del mainstream desde los inicios del pensamiento clásico, el alcance de los mismos en el

ámbito de la teoría económica así como también en sus implicancias prácticas sobre el accionar de los policy maker y la actividad económica en general, ha sido de menor relevancia. A excepción del Keynesianismo, dado su gravitante impronta en las políticas de las economías de los países centrales desde la postguerra<sup>13</sup>.

Será a partir de la crisis de los años 70's en dónde comienzan a tomar mayor fuerza posiciones divergentes a la del pensamiento tradicional, en la medida en que se profundizan los debates frente a la misma. Por una parte, las predicciones "ex ante" de la teoría económica dominante pierden hegemonía explicativa y poder de respuesta frente a la crisis, que alcanza a las bases mismas del modelo de acumulación y, por otra, esta tampoco dará cuenta de los "modelos" de desarrollo emergentes de cada vez mayor presencia en la geografía económica mundial.

En primer lugar resultan de gran utilidad los aportes realizados por la teoría evolutiva y por las vertientes neoshumpeterianas<sup>14</sup>.

Una síntesis apropiada de dicho enfoque señala que "los modelos evolucionistas se focalizan en las propiedades dinámicas de los sistemas económicos guiados por procesos de aprendizaje, mientras que ignoran -en una primera aproximación- la asignación óptima de recursos. Este enfoque consta de tres elementos centrales: i) un conjunto de microfundamentos basados en agentes con racionalidad limitada; ii) un supuesto general de que las interacciones entre agentes ocurren fuera del equilibrio; iii) la noción de que los mercados y otras instituciones actúan como mecanismos de selección entre agentes y tecnologías heterogéneas" (Dossi, 1994).

En el mismo sentido, debatiendo sobre el concepto de competitividad, Possas (1995) señala que desde la perspectiva neoshumpeteriana existe un intento de construcción de un paradigma económico alternativo al neoclásico, por lo cual se rompe explícitamente con los dos pilares de sustentación de la ortodoxia en economía: la noción de equilibrio de mercado y la idea de racionalidad maximizadora por parte de los agentes. La noción de equilibrio es reemplazada en favor de los conceptos de desequilibrios micro y macroeconómicos -ciclos económicos y cambios estructurales- que devienen de los esfuerzos innovativos de los agentes económicos, siendo los procesos de "learning", principalmente informales, la fuente principal del cambio tecnológico.

De acuerdo a Chang (1994), la diferencia del concepto evolutivo biológico, en el que sólo las características hereditarias pueden ser transmitidas y dónde operan los mecanismos llamados "naturales", en las ciencias sociales la evolución está caracterizada por la habilidad humana del aprendizaje consciente. Esta cualidad permite un proceso "consciente" de cambio de los agentes, tanto en sí mismo, como de su entorno (mecanismos de selección). Así como también posibilita la transmisión (no genética) del conocimiento adquirido, ya sea en forma tácita, codificada o institucionalizada.

La incorporación de la idea de aprendizaje y acumulación de saberes y experiencias a través del tiempo va a introducir a este enfoque una variable, que también lo diferenciará de la ortodoxia, que es "la historia". El hecho de que la "historia cuente" determinará un importante giro en el pensamiento económico ya que en este caso no se

<sup>13</sup> En este trabajo no se hará mención de lo ocurrido en las economías socialistas.

<sup>14</sup> Existen diferencias entre ambos enfoques los cuales no serán tratados. En este trabajo ambos serán incluidos dentro del mismo cuerpo teórico.

trata de la historia de tiempos lógicos, sino una historia como proceso dinámico, de avances, de retrocesos, de aprendizajes y de desaprendizajes<sup>15</sup>.

En segundo término, el autor plantea la ruptura con la noción de racionalidad maximizadora, por la de racionalidad limitada (Simon) por lo cual el foco de este análisis estará puesto en la racionalidad posible, en un mundo económico caracterizado por la complejidad y por la incertidumbre.

Este concepto, compartido con el neokeynesianismo, "abre un espacio en la teoría económica para soluciones múltiples y abiertas, y no unívocas y determinadas, para un proceso de decisión racional (no maximizador) de los agentes y en particular para la incorporación de las estrategias". Desde ésta perspectiva "las estrategias empresarias interactúan con las estructuras de mercado, pudiendo modificarlas de muchas maneras y en varios niveles -desde las estrategias de venta, pasando por las estrategias de expansión hasta las estrategias tecnológicas de mas largo plazo- y no siendo por ellas consideradas o hasta determinadas, como en los modelos tradicionales (estructura-conducta-desempeño)"<sup>16</sup>(Possas, 1995).

Desde este esquema analítico, dirá el autor, la trayectoria de los sistemas económicos es vista como un proceso evolutivo, dinámico, complejo, abierto, no determinístico, a lo largo del cual los agentes cambian mas que alcanzar ajustes hacia puntos de equilibrio, por tanto, el tratamiento de lo político buscará también ajustarse a dichas premisas.

Las derivaciones en el campo de la PI que se desprenden de este marco analítico se diferencian del esquema tradicional ya que para las neoschumpeterianos la competencia no esta basada en el control de los procesos de concentración y poder de mercado, sino que mas bien en la búsqueda de la maximización del potencial innovativo de los agentes, y del sistema económico en su conjunto, en función las tendencias (tecnológicas) predominantes. Por ejemplo, favoreciendo actividades de I&D, estimulando actividades innovativas a nivel de firmas y estimulando a los nuevos emprendedores, etc.

No obstante, respecto al rol de las políticas estatales se observan grandes diferencias entre los autores que comparten este enfoque. Nelson y Winter (1982), son mas bien escépticos en este sentido, ya que si bien aceptan que la competencia en un contexto de dominio del *lassair faire* genera un importante derroche de recursos, al mismo tiempo manifiestan una gran desconfianza en las posibilidades de coordinación de la actividad económica dada la naturaleza impredecible del cambio técnico y la incertidumbre reinante respecto de los resultados del proceso innovativo. Por otra parte, autores como Dossi (citado por López, 1996), están mas cercanos a la idea de que la política pública debería tratar de identificar las tecnologías emergentes de importancia estratégica y, en consecuencia, adoptar programas que favorezcan su difusión a través del conjunto de la economía, así como proveer apoyo a los emprendedores innovadores, invertir en educación y entrenamiento en nuevas áreas de conocimiento, etc. (López, 1996).

<sup>15</sup> Respecto de la crítica a la noción de tiempo que manejan los neoclásicos, Aglietta señala que para los neoclásicos "no hay historia, no hay tiempo, no hay o el tiempo es irreversible y lineal, es el tiempo de la matemática".

<sup>16</sup> Pero, tal como destaca Possas, reconocer un mayor grado de autonomía de las estrategias "no implica desconocer la importancia central de los paradigmas y trayectorias tecnológicas que van siendo recorridos por las industrias" y que imponen lógicas de desarrollo a las mismas.

Bajo el mismo esquema, Dinni (1997) agrega otro elemento al análisis, señalando que si bien existen puntos de contacto entre el enfoque neoclásico y el evolucionista, (por ejemplo en "como" diseñar la política ambos descartan que el Estado decida que producir y a que precio), el punto central que los diferencia es el objeto de la política. Para los neoclásicos, dirá el autor, y de acuerdo al criterio de neutralidad del enfoque de la demanda, los beneficiarios de la política son aquellos que están informados de la política, que es de su interés y que además están en condiciones y tienen recursos para gestionarla.

Si bien los neoclásicos pondrán en un primer plano el argumento de la "neutralidad" y la "transparencia" de las políticas, es decir, que estas no "distorsionen" el mercado y que sean iguales para todos. De acuerdo a los criterios expuestos por Dinni quedan abiertas una serie de interrogantes respecto de quienes son los destinatarios de la política, ya que, debido a la heterogeneidad de industrias existentes, a la asimetría de capacidades y de recursos con las que estas cuentan y a los "costos de transacción" diferenciales a los que distintos tamaños de empresa están afectados<sup>17</sup>, (siendo por tanto también diferenciales los costos de acceso a la política, por mas horizontales que estas sean), es posible poner en cuestión los supuestos de horizontalidad y de neutralidad esgrimidos, ya que los mismos pueden estar ocultando un alto grado de selectividad en los criterios, supuestamente neutrales, de distribución de la política (primera crítica a la metáfora de la horizontalidad).

En relación al problema de la noción de crisis presentada, siguiendo a Amin (1994) puede señalarse que los neoshumpeterianos han desarrollado un set de argumentos histórico-conceptuales que permiten identificar al período que va desde los años 70's en adelante como la etapa de agotamiento del "paradigma tecno-productivo" dominante (el fordismo). Agotamiento fundamentalmente asociado a la emergencia de nuevos patrones de desarrollo tecnológico, con base en la microelectrónica, ligados al núcleo de la quinta onda larga Kondratieff.

El hecho de tener una explicación de las causas de la crisis les dará, al menos, un mayor grado de certeza sobre las posibles vías de salida de la misma, que para este enfoque están asociadas a la transición hacia las nuevas tecnologías privilegiadas por los modelos emergentes, es decir, la transición hacia aquello identificado como el motor de los cambios en curso.

Estos conceptos permiten abrir una serie de argumentos para avanzar en la propuesta de trabajo. En primer lugar, en lo relativo a las "estrategias" ya que desde esta perspectiva la estructura (que viene dada por una realidad fáctica) no determina toda conducta posible de los agentes económicos, por lo cual se abre un espacio importante para la acción de la política, en la medida que ésta tenga capacidad para influenciar las decisiones estratégicas de los agentes, de tal forma que la estructura (del mercado) deje de ser el parámetro único, y determinante de la acción. En tal sentido Pitelis (1996) agrega que el concepto de Estrategia Industrial (Industrial Strategy) implica "la existencia de un set razonable y coherente de PI que apunten a la realización de objetivos de largo plazo concerniente a la industria en particular, y a través de ésta, a la nación en un sentido mas general", implicando la noción de estrategia no solo la idea de planificación de la acción sino también la idea de compromiso en la acción.

Así mismo, la noción de "diversidad" a la que este enfoque conduce es otro aspecto de particular relevancia para el concepto de política industrial buscado ya que, si las

<sup>17</sup> Para mayor detalle ver Nooteboom 1994.

decisiones de los agentes se toman bajo algún grado de autonomía, el sentido de dichas decisiones puede ser ampliamente heterogéneo. Por tanto la política debe estar pensada para captar la diversidad y no para homogeneizarla bajo criterios de agente "tipo" o "promedio".

Finalmente, la incorporación al análisis de la "dimensión histórica" permitirá comenzar a delimitar las vías por las cuales el acervo histórico de espacios territoriales específicos puede pasar a formar parte de un enfoque de política industrial. En este caso, serán los procesos de aprendizaje incorporados de los agentes y el capital social acumulado los que van a permitir la introducción de dicho acervo a un cuerpo conceptual.

Sin embargo, desde el punto de vista del trabajo, este enfoque presenta algunas limitaciones que serán expuestas a continuación.

Una de las principales dificultades observadas, a juicio del autor central al momento de plantear estrategias de política industrial, es el lugar desde donde se incorpora la dimensión histórica. A pesar del manifiesto interés por este factor, para autores como Coriat y Weinstein (citado por López, 1996) "la definición de rutinas y aprendizaje como procedimientos y dispositivos cognitivos hace problemática la caracterización de la firma en cuanto a sus dimensiones sociales e históricas", ya que (fundamentalmente) "las competencias y capacidades de la firma no se vinculan con restricciones históricas, sino con los límites cognitivos de los individuos que la conforman. Entonces, si bien las firmas se conciben como organizaciones, no serían realmente instituciones, es decir, construcciones sociales donde las reglas de conducta obedecen tanto a las determinaciones cognoscitivas como a las restricciones sociales".

Como se verá mas adelante, cuando se presenten los enfoques que incorporan la dimensión espacio territorial, parte central de los fundamentos de las experiencias analizadas están caracterizados por la fuerte interacción entre la esfera de la producción y la dimensión social e institucional.

Otra de las dificultades observadas dice relación con la importancia superlativa que se le asigna al cambio tecnológico para el proceso de desarrollo, ya que si bien en este trabajo se reconoce como un factor crítico, se hace necesario abordarlo con cautela, debido a que el sesgo hacia el "determinismo tecnológico" que estaría en la base de este enfoque impone una importante restricción analítica.

Este es un punto que precisa de mayor debate, ya que si el centro del análisis y la racionalidad de una política industrial esta puesta en el cambio tecnológico, en los procesos innovativos, etc., quedando los factores sociales, históricos e institucionales subordinados a los anteriores, se corre el riesgo no solo de no interpretar el contexto de aplicación de la política, con el peligro de que esta fracase, sino también el de generar un nivel de conflictividad ambiental que de lugar a rupturas en los procesos de aprendizaje acumulados a nivel de firmas e instituciones. Este fenómeno remite a la consideración del argumento según el cual la relación dialéctica entre el desarrollo de las fuerzas productivas y las relaciones sociales de producción debería ser expresamente considerada, mas aún si el enfoque de política apunta al desarrollo de "ambientes" industriales y no solo al de firmas en forma individual.

Si bien se reconocen los importantes avances que a nivel micro se han bajo el enfoque considerado, a nivel mesoeconómico falta mucho por debatir. Este tema en particular será tratado en el apartado referido a la dimensión "territorial" e "institucional".

Bajo el esquema propuesto, el análisis histórico, que contemple la relación dialéctica entre formas rivales, resulta imprescindible para el tratamiento de los fenómenos económicos. Sin el mismo se hace imposible identificar los factores determinantes de los procesos de desarrollo de realidades fácticas y la acción de la política, en escenarios cuyas características se fueron configurando a partir de la relación entre diferentes agentes económicos, políticos e institucionales.

Siendo este un factor de especial interés para el trabajo, ya que como bien señalan algunas vertientes del regulacionismo francés, la "confrontación" no solo alcanza a la dinámica al interior de los distintos mercados (rivalidades entre empresas competidoras), sino que también al interior de las unidades productivas (capital/trabajo), así como entre actores sociales con intereses a veces encontrados, (como clases sociales), diferentes proyectos económicos en disputa, etc. Pudiendo incluso, la dimensión del desarrollo tecnológico, estar inmersa y condicionada a alguna de estas esferas de potenciales conflictos.

Si bien las derivaciones en el campo de la PI del regulacionismo apuntan más a considerar la naturaleza de la intervención desde el lado de la oferta, identificando la necesidad de cambiar un amplio rango de áreas que incluyen la relación salarial y el mercado de trabajo, las normas organizacionales corporativas, las relaciones interfirmas, las reglas de competencia, etc., por lo que, un nuevo modo de regulación involucra importantes cambios institucionales a través del conjunto del sistema económico (producción, distribución e intercambio), también se señala la necesidad de existencia de regímenes regulatorios o, más bien, de microregulaciones institucionales a nivel espacial, siendo este un punto que se tomará dadas las características del concepto de PI en conformación y del trabajo empírico que se pretende desarrollar

En el siguiente apartado se tratarán dos principios epistemológicos que guían la investigación, y que a su vez permitirán delimitar las fronteras del trabajo empírico que se realizará. Estos principios están referidos a la necesidad de contar con un cuerpo conceptual que incorpore además de lo histórico contextual la dimensión "espacial", referida al espacio/territorio de implementación de la política (industrial), que posibilite además un tratamiento sistémico del problema de tal forma de poder incorporar al análisis a la diversidad de agentes individuales e institucionales, en este caso "agentes del desarrollo", involucrados en un concepto socioeconómico del desarrollo industrial.

#### b. La dimensión espacial e institucional.

En los últimos años se han abierto importantes debates en torno a las posibilidades de constitución de nuevas modalidades de desarrollo y a los factores centrales que las determinarían.

Desde variadas perspectivas analíticas, tales como las "distritales" y de "milieu", de "sistemas nacionales (y locales) de innovación" y el "learning economy", se le ha dado especial relevancia, -por una parte- a los factores espaciales del desarrollo, (fundamentalmente para los primeros enfoques), observándose un creciente interés por los estudios territoriales ya sea en regiones, localidades o ciudades. Por otra, es notable la atención que se le ha dado a los factores institucionales, y principalmente a la "construcción" de una nueva institucionalidad ("institutional building") que estaría en la base misma de las probabilidades de éxito de la aplicación de estos enfoques sobre espacios económicos concretos.

Específicamente, el abordaje de la dimensión espacial del desarrollo económico y su relación con la dimensión institucional, (fundamentalmente desde el punto de vista de las articulaciones entre agentes y de la lógica de la interacción -competencia y cooperación- entre estos), se considera de gran pertinencia, ya que permite darle una territorialidad a las propuestas de política. Y si bien es un tema que muestra algunos importantes avances en la bibliografía disponible en el análisis económico a nivel internacional, en el plano regional al abordar la temática planteada los vacíos teóricos, y fundamentalmente metodológicos, resultaron de gran magnitud.

En lo sucesivo se pasan a detallar algunos aportes conceptuales que permitan cubrir estos vacíos.

#### b.1. Espacio y política industrial.

La magnitud del interés que en los últimos años ha alcanzado el factor espacial, ya sea desde la perspectiva, regional o local, esta fuertemente asociada a la emergencia de una serie de lógicas yuxtapuestas de carácter tanto endógenas como exógenas que vienen operando desde hace algunas décadas.

De manera estilizada puede decirse que, al creciente poder que han adquirido jugadores de alcance internacional y a la consolidación de instancias supranacionales de coordinación en gran parte del planeta, se suma también una fuerte tendencia al achicamiento y a la descentralización al interno de los estados nacionales (como efecto de lo anterior en el caso de la región). Todas tendencias que determinaron el debilitamiento de su poder relativo tanto interno como externo y la reducción de sus ámbitos de acción.

En el trabajo no se profundizará en estos elementos mencionadas sino que mas bien se trabajará sobre los efectos que dichas tendencias han tenido para el desarrollo económico en su dimensión espacial.

Al respecto, puede señalarse que estudios recientes que han debatido la reformulación de la teoría del desarrollo, (y que se utilizan para argumentar el trabajo), destacan por sobre otros elementos un concepto diferente del espacio a aquel mantenido por la economía tradicional, configurando lo que se ha denominado una "economía postfordista del territorio" (Rullani, 1996). De acuerdo a este concepto "el espacio no es solo la distancia entre diferentes lugares, algo con condiciones para el intercambio de bienes y una fuente de costes para los agentes económicos, como señalan las teorías tradicionales de la localización industrial. En estas nuevas interpretaciones el espacio asume el rasgo eminente de territorio; se convierte en un factor estratégico de oportunidades de desarrollo y de sus características específicas. El territorio representa una agrupación de relaciones sociales, es también el lugar donde la cultura local y otros rasgos locales no transferibles se han sedimentado. Es el lugar donde los hombres y las empresas establecen relaciones; donde las instituciones públicas y privadas intervienen para regular la sociedad" (Garofoli, 1991).

En el mismo sentido Lundvall (1992) señala que el recurso central en el proceso de innovación (el "conocimiento tácito") es de naturaleza colectiva, y que por estar enraizado en su contexto humano y social de dónde se genera, es mucho más territorio-específico de lo que generalmente se piensa. Como ejemplifica Morgan (1997), para las firmas el "know how", en tanto conocimiento tácito, "no puede ser enteramente reducido a un status de commodity" ya que, a pesar de las patentes, transferencias, etc., "parte importante de ese conocimiento permanece tácito y no puede ser removido de su contexto social y humano" (Lundvall citado por Morgan, 1997).

Como se observa en estas definiciones "el espacio" deja de ser una unidad de medida donde se localiza una determinada dotación de recursos, disponibles o no para el intercambio, para pasar a considerarse un "recurso específico" de gran importancia económica que, en tanto "territorio construido" socioeconómica e institucionalmente, puede explotar sus potencialidades endógenas transformándose en un elemento esencial para el desarrollo.

Desde un enfoque similar Storper (1994, 1995), quién ha realizado importantes estudios comparativos entre regiones, agrega algunos elementos que también serán considerados en esta investigación. Para este autor "la región" ha asumido un status teórico central en el proceso de desarrollo del capitalismo actual.

La clave de la explicación dada es la asociación existente entre el aprendizaje tecnológico y el organizacional que se da dentro los espacios territoriales. Por una parte las relaciones "input-output" localizadas, o interdependencias comerciales entre productores y usuarios resultan esenciales para el intercambio de información. Por otra, la más importante, el factor concerniente al rol de las "untraded interdependencias" como el mercado de trabajo, las convenciones regionales, las normas y valores, y las instituciones, que están en la base misma del proceso de aprendizaje económico y organizacional y de la "co-ordinación" de la actividad económica. En ambos casos la región favorece el desarrollo de las interdependencias, por esta razón, para el autor, la región es un elemento necesario en la "arquitectura de la oferta" para el aprendizaje y la innovación.

Por su parte los estudiosos del llamado "modelo italiano" han llegado mas lejos, resaltando la importancia de la fuerte simbiosis alcanzada entre economía y sociedad en la experiencia de los llamados "distritos industriales" en los cuales esta conceptualización esta basada.

Autores como Becattini (1990) definen a los distritos industriales como "entidades socio-territoriales de producción". Del mismo modo Brusco (1990) señala que el distrito industrial esta constituido por tres elementos centrales: las empresas, el territorio y las personas que viven en él, con su historia, sus valores, que es la misma historia y valores de las empresas y empresarios que surgen en ese territorio.

Debido al carácter integral de este "modelo" de desarrollo toma fuerza en los estudios el redimensionamiento del concepto de "comunidad". Comunidad que integra al conjunto de la estructura social, al sector productivo, al gobierno del territorio y la estructura política, y el escenario espacial (el territorio) en el cual se desenvuelven.

Para estos autores el concepto de comunidad se constituye a partir de la historia común, los valores y las normas, la confianza y la reciprocidad entre personas y grupos, la socialización compartida en los elementos de la cultura local y la relativa homogeneidad del sistema social, todos factores que conforman la base institucional de esos espacios territoriales de desarrollo.

Este "modelo", además de resignificar el concepto marshalliano de "economías externas", es el que con mayor fuerza devela los factores no económicos que están en la base del proceso de desarrollo, razón por la cual también serán tomados como aportes para esta investigación.

De esta forma se llega a conformar un concepto de lo espacial que desde una perspectiva de "tipo ideal" weberiano, es expuesto por Courlet y Soulage (1995). Para

estos autores el "territorio construido" consta de tres elementos principales: "las relaciones entre los agentes", que a veces se inscriben con fuerza por fuera de las relaciones de mercado; "el peso de las reglas, normas y signos de la comunidad" que es elevado, hasta incluso dominante, lo cual puede estar determinando las formas de organización del trabajo, las relaciones entre las empresas y las relaciones con el externo; y por último, "las instituciones" que "están muy imbricadas en el funcionamiento industrial del territorio en donde ellas pueden ser, en algunos casos, la matriz" de dicho esquema de funcionamiento.

Siguiendo los razonamientos de Sudgen y Cowling (1998) puede señalarse que la importancia crítica de la fusión entre lo social y lo económico para la generación de procesos de desarrollo económico integrado en espacios territoriales específicos, "solo puede surgir, emerger, de historias particulares, tradiciones y culturas de las localidades" que conforman dicho espacio. Transformándose este en un segundo factor de cuestionamiento a la concepción de políticas industriales de tipo "horizontal", ya que las políticas aplicadas uniformemente a través de todos los sectores y todos los espacios geográficos en una economía, resultan contradecir en los términos los elementos del concepto espacial hasta acá elaborado, concepto que está en la base de las posibilidades de éxito de las políticas implementadas. Ya sea por defecto, pretendiendo generar las condiciones para anular la especificidad, o por omisión, ignorándola. (Segunda crítica a la metáfora de la horizontalidad).

Finalmente, los autores citados también destacan una serie de factores y "variables fundamentales" que en las condiciones actuales los modelos de desarrollo territorial deberían ser capaces de controlar, de tal forma de garantizar un nivel crítico de "autonomía" relativa del sistema económico, para que el mismo pueda sostenerse en el largo plazo evitando la sobre dependencia del externo.

Entre estas se mencionan: el uso y capacitación de los recursos locales (trabajo, capital acumulado históricamente, empresariado, conocimiento específico de los procesos de producción, tareas profesionales específicas y recursos materiales); la habilidad de control endógeno de los procesos de acumulación y formas de regulación social, que operan fuera del mercado y dependan de una integración útil entre las instituciones y la economía del territorio; la organización y coordinación territorial de las capacidades innovativas; la existencia y la habilidad para desarrollar interdependencias productivas, intrasectoriales e intersectoriales; un sistema que permita una rápida y eficiente circulación y difusión de información; la incorporación permanente de know how empresarial e institucional del externo y; la regeneración del tejido industrial del territorio (como una de las estrategias de política centrales).

Junto a la dimensión espacio-territorial, que permitirá definir el carácter de la delimitación geográfica y contextual de la investigación, la dimensión institucional, que a continuación se aborda, permitirá delimitar el tipo y el carácter del target group de los principales agentes con los que en esta investigación se pretende trabajar.

## b.2. Instituciones y política industrial.

El interés analítico por el estudio de la dimensión institucional, al igual que la dimensión espacial, hereda discusiones que desde hace algún tiempo se vienen dando en la teoría económica. Por una parte, puede mencionarse el fuerte cuestionamiento que diferentes autores le han hecho a las formas tradicionales de concebir el cambio

tecnológico en los sistemas económicos<sup>18</sup>. Por otra, como señala Morgan (1997), también es parte del auge de nuevos enfoques eclécticos que intentan en alguna medida romper con tradiciones teóricas hegemónicas que dedicaron extraordinaria atención al "Estado" y al "mercado" y que han puesto al margen del análisis a un conjunto de formas institucionales intermedias. Los nuevos enfoques se nutren de la idea de que ni el mercado ni las jerarquías "agotan el menú de formas organizativas necesarias para la movilización de recursos para la innovación y el desarrollo económico"<sup>19</sup>.

En este mismo sentido, Cimoli y Dossi (1994) señalan que "la importancia de la dimensión institucional es evidente en los patrones del cambio tecnológico en las escalas micro y macro. En la micro las tecnologías se han incorporado en gran medida a instituciones particulares, las empresas, cuyas características, normas de decisión, capacidades y comportamientos son fundamentales para determinar el ritmo y la dirección del avance tecnológico. A su vez, las empresas están incluidas en redes que se relacionan entre sí y con otras entidades institucionales" (como agencias públicas, universidades, laboratorios de I&D, etc.). Estas redes interinstitucionales, o la falta de las mismas, "incrementan o limitan las oportunidades" que tienen las empresas de enfrentar las diversas dificultades que se les presentan, mejorando de esta forma sus capacidades y competencias para resolver problemas y para definir estrategias frente a los grandes desafíos que impone la dinámica económica actual.

A su vez, autores agrupados bajo lo que se ha denominado enfoque del "learning economy" han realizado importantes aportes en lo relativo al tema tratado, ya que para este enfoque será central no solo el análisis de la dimensión técnica del proceso de desarrollo, el aprendizaje técnico, sino también el aprendizaje institucional, a partir del estudio de las especificidades de las instituciones del contexto del cual se trate y su influencia sobre el aprendizaje colectivo, las relaciones entre actores, y los procesos de cambio institucional y sus determinantes.

De acuerdo a Johnson y Lundvall (1994) "las formas más desarrolladas de aprendizaje entrañan interacción y comunicación social. Esto significa que un cambio de perspectiva de una posición estática a una dinámica del aprendizaje redefine los límites del análisis económico. Concebir el aprendizaje como el proceso económico más importante entraña integrar en el análisis los elementos sociales y culturales" que este involucra.

En otra investigación referida a la "innovación regional", (Doherty (1997)) pone al acento en el elemento relacional, señalando que un "sistema regional de innovación" esta compuesto por una multiplicidad de factores, siendo las relaciones entre los factores, más que los factores en sí mismo, lo que contribuye a que un sistema de este tipo se transforme en un motor de desarrollo. En este sentido, para la autora, la "estructura institucional de la región" -el principal factor- no es de primera importancia sino que lo es "la capacidad de la estructura institucional para entender y aceptar que la incertidumbre es parte del proceso de cambio tecnológico y que esta -la estructura- debe adaptarse para satisfacer necesidades actuales y futuras".

Finalmente, estos autores entregan un concepto según el cual "las instituciones, por su misma naturaleza, regulan las relaciones entre personas y grupos de personas tanto dentro, como entre y fuera de las organizaciones", distinguiéndose tres funciones

<sup>18</sup> Para mayor detalle ver Dossi (1988, 1991, 1994), Lundvall (1992), Nelson (1982, 1991, 1994).

<sup>19</sup> Para mayor detalle ver Amin (1994, 1995), Camagni (1991), Lundvall (1992, 1994), Storper (1994, 1995).

básicas de estas (que también serán consideradas): la reducción de la incertidumbre sobre la conducta de otras personas, dentro y fuera del entorno (dependiendo del caso), y proveyendo información; el manejo del conflicto y la cooperación entre individuos y grupo y; proveyendo incentivos, tanto positivos como negativos, a individuos y grupos.

De esta forma puede delimitarse parte del marco conceptual y las principales avenidas por las cuales transitará la investigación, siendo los procesos de aprendizaje, individuales y colectivos, y las relaciones que se constituyen entre los actores, y su dinámica, uno de los principales focos de atención del tratamiento de la dimensión institucional en su relación con el desarrollo y la política industrial.

No obstante, y si bien existe acuerdo entre los autores presentados en que la dimensión institucional es un factor determinante para la constitución de senderos viables de desarrollo, cuando se pretende precisar la definición de "institución", de tal forma de hacer factible la operacionalización del concepto para poder realizar una investigación empírica, se observa una gran dispersión y laxitud en su uso, no existiendo acuerdos teóricos que permitan a priori una sintonía conceptual. Por una parte, se habla de "entidades" u "organizaciones" tales como firmas, organismos y agencias estatales, instituciones educativas, tecnológicas, etc. Por otra, se habla de normas, reglas, leyes, hábitos, convenciones, rutinas, etc., (y también se arriesgan definiciones cercanas a la noción de "capital social"). Muchas veces incluso se hace referencia a ambas dimensiones al mismo tiempo.

Estas asincronías será necesario abordarlas para poder delimitar con mayor precisión los objetivos particulares y la metodología de la investigación.

Johnson y Edquist (1996) han tratado específicamente y en extenso este problema; desde la perspectiva de los "sistemas de innovación". Para estos autores en todas las definiciones posibles sobre el tema el concepto de institución juega un rol dominante, pero, señalan, existe tal nivel de vaguedad en su definición que a menudo "institución" y "organización" son utilizados como sinónimos.

Los autores distinguen dos grandes avenidas por las cuales se ha conformado el concepto<sup>20</sup>: Una, "construida sobre generalizaciones de observaciones empíricas", relacionadas al pensamiento cotidiano del término, de personas que tratan con diversas organizaciones cuestiones relativas a la innovación, sean estas universidades, institutos de I&D, institutos o agencias de servicios técnicos y consultoría, etc. Otra, que denota un punto de vista mas teórico, pero que rara vez trata con temas de innovación, para la cual las instituciones se refieren a los patrones de conducta, tales como normas, rutinas, leyes, hábitos, costumbres, etc.

Si bien se proponen construir los puentes entre ambos conceptos, ya que "en algunos casos, la interacción entre organización e institución -entre jugadores y reglas- influye el proceso de cambio institucional", (observándose una relación de "mutuo enraizamiento" entre ambas<sup>21</sup>), apelando a esta interdependencia, optan por distinguirlos claramente. Para ellos las instituciones son "sets de hábitos comunes,

<sup>20</sup> Estos conceptos están referidos específicamente a los estudios de innovación, que sin embargo para este trabajo son perfectamente comparables a lo observado en los estudios de desarrollo.

<sup>21</sup> Para estos autores las organizaciones están fuertemente influenciadas y conformadas por instituciones, "puede decirse que las organizaciones están enraizadas en un entorno institucional o set de reglas. Esto incluye el sistema legal, las normas, estándares, etc., que influyen a todas las organizaciones de un cierto tipo. Pero también las instituciones están enraizadas en las organizaciones, que podrían ser vistas como un hospedero ("host") concreto para instituciones específicas".

rutinas, prácticas establecidas, reglas o leyes que regulan las relaciones e interacciones entre individuos y grupos", estando por tanto en la base de las formas en que se realiza el aprendizaje interactivo. Las instituciones, agregan, "pueden desarrollarse espontáneamente y a menudo se caracterizan por no tener propósitos específicos". A su vez las organizaciones son definidas como las "estructuras formales que tienen un propósito explícito y que son conscientemente creadas. Ellas son los jugadores o actores".

Esta aclaración conceptual se acerca a la que entrega el novel North (1990), para quién la distinción entre "institución" y "organización" es de importancia crítica: "deben ser claramente diferenciadas lo que son las reglas del juego de lo que son los jugadores". Este autor define a las instituciones como "las reglas de juego de la sociedad que no pueden verse, sentirse y ni siquiera medirse", y a las organizaciones como "los actores, es decir, los grupos de individuos ligados por una finalidad común para lograr objetivos".

Desde el punto de vista de esta investigación la diferenciación hecha entre "instituciones" y "organizaciones" no resulta del todo satisfactoria ya que se considera que es en los puentes que se puedan establecer entre ambos conceptos donde esta parte importante de las respuestas que se busca encontrar en este trabajo, relativas a la interacción entre las especificidades territoriales de su historia y cultura, la de los agentes del mismo, y las organizaciones de su arquitectura organizacional. Por esta razón se insistirá en el debate.

Al respecto, Campos y Nuget (1998) han manifestado una inquietud, desde el punto de vista de este trabajo, pertinente. Según los mismos uno de los factores por los cuales el estudio de la relación entre instituciones y desarrollo económico ha estado limitado es por que "se ha exagerado la distinción tan estricta entre instituciones y organizaciones", y agregan que para poder avanzar en este terreno tal distinción "debería flexibilizarse".

En este sentido, para Johnson y Edquist (1996) la distinción entre ambos conceptos no resulta del todo llana, ya que al avanzar en su taxonomía de instituciones van a hacer una separación entre instituciones "formales" e instituciones "informales", señalando que "las instituciones formales son mas visibles que las informales; las instituciones formales están codificadas y las informales deberían ser indirectamente observadas a través de la conducta de personas y organizaciones". Las primeras, serían las leyes, el derecho escrito, etc. y las segundas, "las costumbres, las tradiciones, las normas de trabajo, las normas de cooperación, las convenciones, las prácticas, etc".

Para quién suscribe, las líneas centrales por dónde transitará la investigación estarán inmersas principalmente, aunque no del todo, en esto que los autores denominaron "instituciones informales", fundamentalmente en aquellos factores del acervo cultural de la región que favorecen y/o restringen la articulación entre grupos de agentes "involucrados" en la dinámica productiva, y menos en aquellas de tipo "formal". Por lo cual, la mencionada necesidad de "flexibilización" de los conceptos resulta de suma pertinencia.

Por otra parte, y más allá del laberinto epistemológico que supone profundizar en tal distinción, también desde el punto de vista del trabajo empírico no resulta del todo llana la realización de una investigación como la que se propone separando actores y

grupos por una parte, y usos, normas y costumbres por otra, como si estas últimas fueran entidades con vida propia (un exceso "idealista") mas allá de los actores, sus relaciones, sus intereses y sus conflictos.

Finalmente, en este trabajo se asume que en espacios territoriales (como el que se estudiara) en los cuales se han desarrollado "ambientes" favorables a las actividades participativas y colaborativas entre los agentes, basadas en el conocimiento, la confianza, la identidad, la reciprocidad, y mas aún, si dicha participación y cooperación se ha canalizado a través de alguna forma "organizacional" conformadas desde una perspectiva "bottom up". Es decir, en espacios territoriales en los cuales la historia y el grado de desarrollo de las entidades, y su dirigencia, es lo que ha dado forma a gran parte de su institucionalidad, se transforma en un imperativo analítico crear los puentes entre ambos conceptos.

Por el contrario, en contextos en los cuales se observan características que estén en las antípodas o que sean divergentes a las señaladas, será necesario tratar con diferente criterio este punto, buscando diferenciar con mayor precisión y detalle los límites entre los aspectos institucionales y los organizacionales.

Por esta razón, la investigación, consciente de que "institución" no es sinónimo de "organización", pero a su vez consciente de que el concepto de "organización" resulta extremadamente acotado para abordar las temáticas a las cuales se hace referencia, se permitirá dicha flexibilidad con el uso del concepto de "institución". Siendo las "organizaciones", de ahora en mas instituciones, un espacio privilegiado de síntesis entre la organicidad que se da un grupo social determinado, con objetivos y metas específicas y el sedimento histórico, cultural, de usos y costumbres, de saberes y experiencias diseminadas en un espacio territorial determinado.

Antes de pasar a desarrollar la opción de realizar la investigación en un espacio territorial determinado, y definir con precisión los objetivos e hipótesis centrales del trabajo, por cuestiones de orden expositivo se optó por el tratamiento separado de un factor crítico para poder realizar con mayor amplitud un ejercicio reflexivo sobre política industrial. El mismo esta referido a él o a los posibles sujetos de la política, cuestión a la que se ha hecho mención anteriormente, pero que precisa ser abordada con mayor profundidad.

### c. El esquema de gobernancia de la Política.

¿Quién es el sujeto de la política?

La pregunta por el "sujeto de la política" es otro de los temas que esta en el centro de los debates sobre PI, ya que las evidencias muestran que la forma tradicional de concebir la PI, para la cual el Estado a través de su aparato jurídico legal es el sujeto por excelencia de ella, no estarían dando cuenta ni de la etapa actual de desarrollo del Estado nación (tal como se lo concibió desde el siglo pasado), ni tampoco de los factores centrales de las modalidades de desarrollo industrial emergentes. Menos aún en el contexto regional en donde el Estado en las últimas dos décadas perdió gran parte de su potencial como motor del desarrollo económico y sus capacidades estratégicas, pasando a transformarse en un Estado reducido y en muchos casos "ausente" de ámbitos sobre los cuales operaba en etapas anteriores (en este caso de la esfera de la PI).

La impronta del concepto tradicional de Estado y su relación con la economía obliga a repensar este punto, ya que para parte importante de los investigadores y policy maker que trabajan en temas de industria hablar de PI es sinónimo de decir: cuando el Estado "interviene" en la economía, en este caso, en el ámbito industrial.

Ejemplo de ello es la definición que da el Banco Mundial en su informe sobre el Estado (1997)<sup>22</sup>, en donde se refiere a la política industrial señalando que "cuando los mercados están subdesarrollados, el Estado puede a veces aliviar los problemas de coordinación y las deficiencias de información y promover el desarrollo del mercado. Muchas de las economías con mayor tradición industrial se valieron de diversos mecanismos para estimular el crecimiento del mercado en sus etapas iniciales de desarrollo".

Para abordar este eje temático, en primer lugar, se hará un breve repaso por las trayectorias predominantes relativas al rol que tubo y que tiene el Estado en su relación con la economía, para luego pasar a tratar formas alternativas de concebir "el sujeto" de la política.

Como se señalo anteriormente, durante el período de postguerra el rol que el Estado desempeñó en las economías capitalistas ha sido un factor decisivo para su funcionamiento, sin embargo las modalidades de acción no han sido homogéneas y han variado de país en país dependiendo de la coyuntura económica, de la coalición política gobernante y de la doctrina económica en boga. No obstante, se pueden distinguir con cierta claridad al menos tres etapas diferenciadas en la relación entre Estado y economía desde la postguerra.

Durante los años 50' y 60' el Estado jugo un rol central como el instrumento y motor privilegiado del desarrollo económico. En particular en los otrora países "tercermundistas", latinoamerica entre ellos, se lo denomino Estado "desarrollista".

Existe un amplio consenso en que fue durante este período cuando la "intervención" del Estado en la economía adquirió, después de una etapa de *laissez faire*, niveles significativos<sup>23</sup>.

<sup>22</sup> Texto Resumen.

<sup>23</sup> La intervención del Estado en la economía durante los decenios posbélicos no fue el único periodo histórico en el que se ha producido. La relación Estado-Economía se remonta a los orígenes mismos del sistema capitalista. Cabe recordar, por citar un

Para algunos autores la función económica del Estado en la etapa de expansión de postguerra tomó un carácter distintivo. En este periodo ya no se trataría de "intervenciones episódicas, ni ejecutadas a través de elementos políticos. En esta fase capitalista se trata de una intervención estatal de carácter orgánico, que resulta consustancial al funcionamiento mismo del modelo de acumulación. Su sentido no viene expresado sólo en términos cuantitativos (volumen de actividad) ni de frecuencia (permanente), sino en los rasgos cualitativos que convierten a esa intervención estatal en un requisito imprescindible para el funcionamiento económico del capitalismo actual" (Palazuelos, 1986).

Sin embargo, a partir de las décadas siguientes, principalmente desde finales de los años 70' y la década de los 80', la visión del Estado cambia radicalmente, y de agente privilegiado del desarrollo económico paso a ser visto como uno, o como el principal obstáculo del mismo<sup>24</sup>.

En este contexto toman fuerte auge las teorías minimalistas, según las cuales el Estado estaría "limitado en gran medida, si no íntegramente, a proteger a las personas y sus derechos y propiedades individuales, y a la aplicación de los contratos privados negociados en forma voluntaria" (Buchanan, 1980)<sup>25</sup>. Dentro de esta moda intelectual, aunque algo diferente de la anterior, el "neoutilitarismo" fue una de las que tubo mayor impronta y, en coincidencia con el clima político, sirvió de sustento teórico a las recetas económicas que avalaron los procesos de ajuste estructural de los años 80's.

Para el modelo neoclásico que da sustento teórico a estos argumentos, en economías de mercado el Estado existe para resolver los problemas ocasionados por la presencia de las llamadas "fallas" o "imperfecciones" de mercado<sup>26</sup>. Este enfoque recientemente ha sido generalizado en términos de costos de transacción de mercado, "de acuerdo a ésta perspectiva el Estado existe para reducir los excesivos costos de transacción que a menudo se observan en las economías de mercado" (Pitelis, 1996).

Desde la perspectiva neoclásica el análisis respecto de las "intervenciones" estatales debe contemplar, como contrapartida de lo anterior, los "costos de intervención estatal" o también denominadas "fallas de gobierno"<sup>27</sup>, que pueden tener su origen tanto en la racionalidad limitada de los agentes (e inversión en activos específicos), como en las conductas oportunistas de los funcionarios estatales (y políticos) y de su contraparte privada.

Hacia principios de los años 90', no obstante, junto a los cambios sobrevenidos en el clima ideológico e intelectual, los supuestos teóricos neoclásicos fueron nuevamente enfrentados a la evidencia del fenómeno histórico y, "la implementación de los programas de ajuste estructural y las nuevas dudas acerca de si éstos bastaban por sí solos para asegurar un crecimiento futuro llevaron a replantear otra vez el papel del estado" (Evans, 1996).

Cabe recordar que ha sido desde los propios estados desde dónde se llevaron adelante los programas de ajuste, liberalización, las privatizaciones de los activos públicos,

---

ejemplo, la decisiva actividad del parlamento y del gobierno inglés durante los siglos XVII y XVIII en la expansión colonial, la expropiación campesina y su desplazamiento forzado hacia el mercado de trabajo industrial, etc.

<sup>24</sup> En este trabajo no se hará un análisis en profundidad de las causas del cuestionamiento de la acción estatal de la postguerra.

<sup>25</sup> Buchanan, quién recibiera el Premio Nobel de economía, es el mas destacado de los autores de lo que se conoce como la "teoría de la elección pública".

<sup>26</sup> Los conceptos de "fallas" e "imperfecciones" de mercado presentan algunas diferencias de acuerdo al autor que se analice. En este trabajo no se profundizara en dicha diferencias.

<sup>27</sup> Ver Chang 1994.

además de la propia racionalización del conjunto de su aparato. Al respecto, "las recetas ortodoxas, pese a su desdén por la sensatez de los políticos, contenían la paradójica expectativa de que el Estado -la raíz del problema- sería de algún modo capaz de convertirse en el agente iniciador e instrumentador de los programas de ajuste -o sea, sería la solución-" (Kahler 1990, citado por Evans).

El tercer estadio sobre la problemática del Estado, pondrá énfasis en las capacidades de este, pero "no simplemente en el sentido de la pericia y de la perspicacia de los tecnócratas que lo integran", sino en el sentido de búsqueda de una "estructura institucional perdurable y eficaz". Por tanto, lo que comenzará a debatirse ya no va a ser tanto el desmantelamiento per se del Estado sino su proceso de reestructuración y reforma. Constituyéndose, por tanto, en una visión mas sofisticada, aunque de similar inspiración, que la de la etapa anterior.

Este nuevo enfoque abre un rico frente de debate en el plano teórico pues se pasa de la visión neoclásica tradicional, que ve al Estado como un árbitro neutral, como una "caja negra", autónoma y por lo tanto exógena al análisis económico, a una concepción que vuelve a poner en juego la variable política ya que, dada la importante gravitación que tienen en la economía las consecuencias negativas de la acción estatal, para estos autores se hace necesario abrir la "caja negra" (el Estado) e incorporarla al análisis (Evans, 1996).

Las posibles ineficiencias (en la asignación óptima de recursos) de la intervención estatal, a causa de las conductas oportunistas de los funcionarios públicos, son explícitamente consideradas por los teóricos del "New Right". Según estos autores los funcionarios públicos desean maximizar sus beneficios personales a partir de su acción en el aparato estatal ("rent-seeking behavior"), lo cual puede llevar a que el Estado quede prisionero de intereses creados que no contemplen el bienestar general. A esta situación la denominan "captura".

De acuerdo a este enfoque, "a fin de eludir los efectos nocivos de la acción del Estado éste debería reducir su jurisdicción al mínimo, reemplazando donde sea posible el control burocrático por los mecanismos de mercado". Por tanto, se asumirá el problema de la reconstrucción del Estado pero bajo la acción de fuertes dispositivos de control de las conductas que busquen la apropiación de la renta pública, evitando de esta forma su captura por parte de los intereses creados<sup>28</sup>.

En coincidencia con estos argumentos el Banco Mundial (1997) también modificó su posición frente al rol del Estado, señalando que los "procesos de reforma no pueden limitarse a reducir o diluir la función del Estado. Incluso con un enfoque más selectivo y una mayor dependencia de la ciudadanía y las empresas privadas, la atención de una amplia gama de necesidades colectivas en forma más satisfactoria exigirá un mejor funcionamiento de las principales funciones estatales. A fin de elevar el bienestar de la población, tendrá que ampliarse la capacidad del Estado, es decir, su capacidad de emprender y promover acciones de interés colectivo en forma eficiente".

Resumiendo, de la noción neoclásica de "autonomía" en sentido puro, del necesario aislamiento del Estado proclamado por el neoutilitarismo, se pasa a una noción que se puede denominar de "autonomía relativa", ya que al abrir la "caja negra" del Estado y

28 Para Pitelis el marxismo fue la primer escuela en contemplar el problema de la captura, pero mientras para el marxismo la captura es inherente al sistema (capitalista) para el *new right* es de surgimiento ex post.

considerar la variable política en su interior, el Estado abierto a su contraparte societal (por esto lo "relativo" de su autonomía), quedará expuesto al riesgo de "captura" por parte de los intereses creados. Por esta razón, y para evitar aquello que se cuestionaba del Estado de la postguerra, los teóricos del "New Right" pondrán énfasis en los mecanismos de control a partir de la incorporación al Estado de dispositivos de mercado.

*Sin embargo, a partir de las evidencias de estudios empíricos realizados se desarrollan importantes avances sobre el concepto analizado. Para el abordaje de casos particulares de países donde efectivamente se transformo la estructura industrial como Japón, Corea y Taiwan, comparado con experiencias menos exitosas como Brasil, México y la India, Evans (1996) retoma los trabajos de Gerschenkron (1962) y Hirschmann (1958), cuyas hipótesis centrales sobre las experiencias menos desarrolladas destacan la falta de capacidades empresariales privadas e institucionales para conducir, sin la tutela del Estado, un proceso de desarrollo. Situación que obligó al Estado a actuar como "empresario sustituto" o "promotor de la iniciativa privada", en un proceso en el cual la concepción del proyecto de acumulación debía "descubrirse", "casi inventarse", y en donde su puesta en marcha exigía establecer estrechas vinculaciones con el capital privado.*

Después de realizar estudios comparativos entre estos países, llega a la conclusión de que el factor clave del proceso de desarrollo industrial en estas economías fueron las fuertes interconexiones que el Estado tiene con la sociedad civil, las cuales, dirá el autor, a diferencia de los análisis críticos al respecto "pasan a ser una parte de la solución en vez de ser una parte del problema".

Estas conclusiones permitirán poner en tela de juicio la noción de "captura" esgrimida por los argumentos anteriormente presentados, ya que las evidencias empíricas analizadas contradicen la asociación simplista entre "aislamiento" y "eficiencia" que suelen realizar los teóricos del minimalismo, quienes suponen que "en ausencia de presiones políticas, los funcionarios técnicamente competentes instrumentarán las decisiones de política económica correctas".

Frente a este supuesto, se propondrá un concepto según el cual la capacidad transformadora del Estado requiere de una mezcla de coherencia interna y de conexiones externas, concepto al que se puede denominar "autonomía enraizada" ("embedded autonomy").

En los países del tercer mundo, señala el autor, hay escasez más que exceso de una "burocracia", predecible, coherente, weberiana, con lo cuál las capacidades del Estado para cumplir sus funciones "deben considerarse un bien escaso". En circunstancias que "un desempeño deficiente -del Estado- socava la legitimidad y torna dificultoso reclamar los recursos necesarios para el aumento de la capacidad".

Ante esta situación, el enraizamiento ("embeddedness") constituye no solo una mejor solución al problema de la falta de capacidades, complementándolas con las del sector privado y el capital social, sino que resulta indispensable ya que "las políticas públicas deben responder a los problemas percibidos por los actores privados y, a la larga, dependen de éstos para su implementación". Una red de lazos externos, dirá el autor, permite ampliar la inteligencia estatal, y en este sentido, la interdependencia con la sociedad civil mas que el problema resulta ser parte vital para un proceso de reconstrucción de la esfera estatal. Factor que también permitirá actuar como

dispositivo de control frente a los argumentos (de gran pertinencia) que ven al Estado como mera "funcionalidad" al servicio de los sectores económica y políticamente dominantes.

El problema de las capacidades será un tema crítico al momento de debatir sobre la necesidad de reconstruir el aparato estatal en la región, no solo pensando en política industrial, sino que en un sentido mas amplio que considere su reingeniería para poder enfrentar los desafíos futuros en las distintas áreas que lo involucran.

Resulta evidente que el principal problema que trae aparejado este tipo de propuesta de acción es el mismo que plantea la definición del sujeto de la política (industrial), por tratarse de grupos, organizaciones y clases sociales aquellos que conforman la "sociedad civil" nos encontramos frente al problema de la horizontalidad versus la verticalidad de la acción política en el espacio en el cual se pretenda operar. La experiencia del sudeste asiático y Japón muestra que el enraizamiento de la política pública se materializó fundamentalmente con los grandes conglomerados industriales (en su gran mayoría de capital nacional), muchos de los cuales se desarrollaron a partir de la acción del Estado y en la mayoría de los casos (Japón sería una excepción) la contraparte societal estuvo marginada de las esferas de decisión críticas del modelo.

Este es uno de los puntos que se abordará cuando se analice el caso de estudio, ya que la base social del enraizamiento para una estrategia de desarrollo industrial, bajo el enfoque que este trabajo pretende, no solo opera (o debería operar) sobre el sector industrial focal y sus instituciones representativas, sino sobre el sujeto social en general, el sector generador de tecnología y conocimiento, el sistema legal y financiero, los sectores trabajadores y demás instituciones representativas de la sociedad civil.

Al profundizar en la compleja relación entre Estado-Economía los análisis que se realizan desde uno u otro esquema conceptual, tal como se vio en el caso de los autores del "New Right", se ven obligados a abordar cierta dimensión de factores que hacen a la constitución del fenómeno estatal desde una perspectiva más integral (que involucra lo societal) mas allá de que por lo general esto se haga bajo la lógica de sesgo negativo que implica la noción de "intervención", mas que de relación entre Estado y economía. Algunos de esos elementos serán tratados a continuación.

El mismo Evans (1996) en relación a este punto va a remitir su análisis hasta los cimientos sobre los cuales se constituye una formación económico social, y señalará que no esta comprobado el supuesto neoutilitarista de que las relaciones de intercambio sean "naturales", "epistemológicamente anteriores a otra clase de relaciones sociales". Por lo que el funcionamiento de un sistema de intercambio exige, mas allá de la necesidad de un sistema eficaz de relaciones de propiedad, un desarrollado sistema de relaciones sociales que sirva de soporte a las relaciones de intercambio. Por tanto, como señala el autor, "si a fin de poder operar los mercados deben estar circundados por otras clases de estructuras sociales, entonces los intentos neoutilitaristas de liberar al mercado del Estado tal vez terminen destruyendo los puntales institucionales que permiten el intercambio".

Desde una perspectiva similar autores como Bianchi (1997), frente al "abuso" de la última década de la idea de mercado por parte de los neoclásicos, retoma los aportes de Smith, para el cual el mercado es una "institución social compleja" cuya base organizativa, (de esta institución y del conjunto de la actividad productiva), no es un

fenómeno dado sino que la misma dependerá de la existencia de un conjunto de reglas colectivas.

A partir de este marco, el autor redefinirá lo que considera el concepto tradicional de competitividad, (basado en actores económicos aislados), hacia un concepto de "sistemas competitivos". El punto de vista sistémico supone, según este autor, la activación (y creación en muchos casos) de un sistema de interrelaciones construidas a partir del consenso, en el cual se complementen los beneficios individuales y los de la comunidad en general. En este esquema la acción del Estado estará centrada en la construcción de una arquitectura de eslabonamientos comunitarios en los cuales se combinen la competencia y la colaboración, la complementariedad y la especialización del conjunto del sistema.

El mercado, dirá Bianchi (1997), para funcionar "requiere instituciones y consenso, y esto puede devenir, a veces, de la evolución histórica, mientras que, en otros casos, necesita su construcción a través de acciones que tienen la tarea explícita de especificar las condiciones de unión que posibilitan y legitiman el enfrentamiento", y continúa señalando que, "para construir el mercado hay que apreciar, al interior de cada realidad específica, la relación histórica que vincula el pasado y el presente, para evaluar los elementos que en cada realidad histórica específica pueden construir los elementos de la "fraternite".

En un sentido mas general, señala que es necesario preguntarse por cual puede ser el "cemento" (Granovetter, 1985) de la sociedad durante la fase de transformación estructural. Para el autor, este elemento central resulta ser la capacidad de estimular entradas en el sistema económico, de tal manera de fomentar el crecimiento del conjunto del sistema social.

Estos avances y redefiniciones en el campo de la economía política y las teorías del desarrollo en torno al lugar y al rol del Estado en la etapa actual de desarrollo del capitalismo han llevado a diversos autores a poner en cuestión y distanciarse de la tradicional concepción dual entre enfoques, centrados en el mercado (predominantes durante los años 80 y 90's) y enfoques centrados en el Estado (característicos de la postguerra hasta mediados de los años 70'), que han dominado la discusión hasta el presente.

En el último tiempo toman fuerza, tal como destacan Amin (1995, 1996), enfoques que se van a centrar en "la construcción de capacidades de gobernanza a través, y entre, un amplio rango de campos institucionales de relevancia para la vida económica". Estos desarrollos teóricos transitaran desde el mercado y la planificación a la "socioeconomía y los poderes de asociación"<sup>29</sup>, que de acuerdo al autor deberían incluir en su esquema de gobernanza "la construcción de redes de organización y representación a través de toda la economía; la descentralización de responsabilidades en una activa y poderosa sociedad civil; y el estímulo a valores económicos arraigados en la cultura de la confianza, la cooperación y la solidaridad entre los agentes económicos". Incluso, aspectos de la regulación anteriormente asociados y confinados al Estado o a las instituciones del mercado, están siendo ahora identificados con un amplio rango de instituciones sociales.

En el sentido expresado, Amin y Thrift (1995) proponen una serie de orientaciones estratégicas tendientes al fortalecimiento de formas intermedias de gobernanza,

<sup>29</sup> Algunos de estos autores inicialmente fueron agrupados dentro de lo que se denominó la "third way".

entendidas estas como el principal instrumento de construcción de espesor o densidad ("thickness") institucional.

En primer lugar se señala que, "el intento de producir economías asociativas debe ser basado en la construcción de capacidad institucional que no pueda ser conducida por orden del Estado o asumida para ser formada por el mercado". Por lo que este tipo de estrategia debería estar basada en un enfoque "interactivo" y negociado entre los actores antes que en uno de tipo "imperativo" que se imponga por sobre la voluntad colectiva.

En segundo lugar se sugiere que la agenda práctica (de políticas) que sea producida, en línea con los preceptos teóricos y a sugeridos, debe ser "contexto dependiente" ("context-dependent"). Lo que para los autores significa que debe ser rechazado el pensamiento binario, por ejemplo "asumiendo ciertos acuerdos institucionales como necesariamente en oposición a otros, como planificación versus mercado, publico versus privado y estado versus sociedad"; deben ser rechazados los enfoques que asumen una trayectoria lineal de un sistema (económico) a otro; así como la idea de progresiones uniformes que asumen que las regiones necesitan embarcarse en idénticos programas y en los mismos patrones de desarrollo.

La tercera orientación del enfoque son las metas conjuntas. Esto significa, dotar a la comunidad (local o de otro tipo) de suficiente potencial para la acción estratégica a través de un proceso de negociación, el cual, en sí mismo es una parte vital del proceso de construcción institucional ("institution-building process"). Como manifiestan los autores, de esta manera "la consciencia institucional es cambiada, y no solo su cuerpo institucional, y, en este proceso, la comunidad misma es dotada con agencia -agency-".

De acuerdo a Hausner (1994, citado por Amin y Thrift), para este enfoque socioeconómico "una política industrial orientada hacia los cambios estructurales en la economía y la promoción de la adaptabilidad de los productores a las condiciones de la competencia doméstica e internacional debería focalizarse en las estructuras de niveles intermedios. Su eficiencia dependerá de la naturaleza de la meso estructura en una economía dada y su entorno social. De este modo, la creación de estructuras de niveles intermedios que facilitarían la reestructuración económica es la prioridad principal de la política industrial y la meta de la estrategia económica". En este sentido, "en contraste con su contraparte neoclásica la socioeconomía resalta el poder de las alianzas y la mediación colectiva como un sostén para el aprendizaje, la innovación, la formación de conocimiento, el intercambio de información y otros factores de adaptabilidad y de éxito económico" (Amin y Thrift, 1995).

Este concepto se complementa y se profundiza con el que entregan Cowling y Sudgen (1996), según el cual el problema fundamental de la política industrial es la "naturaleza socialmente incompleta" de las estructuras de decisión estratégica <sup>30</sup>, propiciando en tal sentido la introducción de procesos de decisión de carácter democrático que involucren al conjunto de la comunidad afectada e involucrada en dichas decisiones. Es decir, que la política contenga algún grado de vinculación con su universo potencial de aplicabilidad.

---

<sup>30</sup> En este caso particular se refiere a las decisiones de las grandes corporaciones, que afectan al conjunto de la economía en la cual estas se tomen.

En este sentido, mas que el grado de "horizontalidad" de la política industrial lo que debería estar en discusión es el grado de "horizontalidad" del proceso de toma de decisiones por el cual se da lugar a una estrategia o instrumento de política.

La naturaleza socialmente incompleta del proceso de toma de decisiones remite a su vez a un elemento crítico de la eficacia de la política que es el elemento subjetivo, hasta ahora no incorporado al análisis sobre PI, ya que las expectativas y los incentivos que tienen quienes participaron (como empresario, como cámara o como sector de la producción) en el debate y en el diseño de la política y sus instrumentos, no es en ningún caso la misma de quién la recibe en forma pasiva. El compromiso es esencialmente un elemento subjetivo, mas allá de que los incentivos y beneficios de una política sean de tipo objetivo (servicios, asesoramiento, crédito, capacitación, etc.). (Tercera crítica a la metáfora de la horizontalidad).

El debate introducido respecto de las estructuras intermedias de gobernancia como principal instrumento de construcción de espesor institucional, que a su vez remite a la necesidad de contar con esquemas pluralistas y asociativos de conducción de la política pública, (y como veremos también de la privada), no esta denotando un deslizamiento hacia una opción por un "lean State", y por su definitivo desplazamiento a partir de estas formas intermedias, tal como pretenden aquellos cuya opción fue reemplazarlo por dispositivos de mercado. Por el contrario, lo que pretende destacar es que el Estado puede continuar jugando un rol protagónico en la coordinación del desarrollo económico, pero bajo circunstancias que den cuenta de las transformaciones operadas en las últimas décadas y que a su vez contemplen y aseguren, frente a tendencias contrarias, aquellas áreas de reforma tendiente a la extensión de las prácticas democráticas en la gobernancia de la esfera política y económica.

En este sentido, utilizando la metáfora del "estado reflexivo", Amin (1996) destaca algunos aspectos críticos a considerar de las reformas que deberían realizarse en el aparato estatal:

Por una parte, se menciona la necesidad de generar y avanzar hacia formas pluralistas en el proceso de toma de decisiones, que involucra a su vez un proceso de descentralización de la autoridad estatal hacia cuerpos y niveles en que la política (en sus diferentes esferas) sea mejor gerenciada, transfiriendo responsabilidades para la formulación de políticas ejecutivas hacia otros cuerpos públicos tanto como hacia la comunidad política privada en sus diferentes escalas espaciales (principio de subsidiariedad).

Como complemento de este principio de reforma puede señalarse que "la necesidad de involucrar de manera difusa el tejido de la sociedad civil implica una estructura de gobierno que refleje la misma fragmentación" (Brusco, 1990).

Por otra parte, ha de considerarse que el Estado debe proveer liderazgo estratégico y capacidad para coordinar. Este liderazgo político debe ser garantizado a través de la combinación de autoridad con el consenso, de tal forma que provea de legitimidad, dado los riesgos de que el aumento del poder de otros cuerpos de la "red política plural" desestabilicen el equilibrio de poderes.

Mas importante aún para el autor, es que dentro de esta estructura de autoridad plural, el liderazgo tiene que ser obtenido a través del dialogo y el consenso. En un nivel de poder relativo inferior el Estado puede conducir junto a diferentes grupos de interés y arbitrando entre ellos y en condiciones de mayor poder relativo puede tomar un rol de

liderazgo promoviendo redes interactivas y partenariados como una vía legítima de toma de decisiones, de resolución de disputas y de extensión de los consensos.

Estas reformas deben estar sustentadas en la convicción acerca de la práctica democrática del poder, lo cual supone un fuerte compromiso con esquemas y modelos de gobierno abiertos y transparentes. De igual forma, esta propuesta con un sesgo hacia una "democratización desde el lado de la oferta" debe complementarse y legitimarse a partir de prácticas de "democratización desde el lado de la demanda", tendientes a incidir desde una perspectiva "bottom up" en el carácter socialmente incompleto de los procesos de toma de decisión estratégica. Lo cual implica un profundo proceso de "empowerment" de las diferentes representaciones e instancias de la sociedad civil comunitaria.

#### d. En búsqueda de territorio.

Como se señaló al inicio de este trabajo, si bien existe un largo debate acerca de si las nuevas formas de organización de la producción reemplazarán, o no, a las precedentes, conformando un nuevo paradigma tecno-productivo, la evidencia muestra una serie de elementos que dan cuenta de la magnitud de los cambios en curso. Las formas emergentes favorecidas en la dinámica de este proceso apuntan a: la asimilación e incorporación activa de las nuevas tecnologías por parte de los agentes económicos; a la adaptación continua, y previsión, de los requerimientos del lado de la demanda (tratándose por tanto de formas tecno organizacionales intensivas en información) y; a la búsqueda constante de competitividad de las economías en su conjunto, de tal forma que les permita una inserción creciente en los flujos del comercio internacional, entre otras.

Estos cambios en la economía imponen grandes desafíos y condicionamientos a los agentes económicos, que si bien, por una parte, han favorecido a sectores de gran potencial económico y financiero, como las grandes corporaciones transnacionales que están en mejores condiciones de adaptabilidad a las nuevas exigencias (además de estarlas generando). Por otra, y de suma importancia, han abierto un abanico de posibilidades a nuevas formas de organización de la producción que cada vez con mas fuerza se van posicionando en el mercado global a la luz de diversas experiencias internacionales exitosas.

El amplio espectro de transformaciones que exigen los actuales escenarios supone no sólo importantes y variados procesos de aprendizajes e inversión de recursos (Dossi, 1991; Nelson, 1991), sino también la apertura de los distintos agentes hacia instancias de coordinación con otros agentes y la generación de interdependencias entre los mismos, ya sea para el intercambio de activos, saberes, experiencias, etc. (Johannisson, 1995; Costa Campí, 1989). Así como para la obtención de los más variados servicios que complementan la actividad productiva, cada vez mas sofisticados y de magnitudes tales que hacen difícil que agentes individuales (firmas) estén en condiciones de generar, con los grados de eficiencia requeridos para cumplir en tiempo y forma con los requerimientos de demandas cada vez mas complejas (mas aún si se trata de agentes de menor tamaño).

Estos interrelacionamientos, de alcance y profundidades definidas por las especificidades del contexto en el cual estos se desarrollan, dan cuenta de la emergencia de interdependencias y arquitecturas sistémicas de organización de la producción que si bien en un sentido responden a las fuertes transformaciones estructurales operadas, por otra parte están conformando, en tanto unidad constitutiva en proceso, a los nuevos escenarios que se describen y a los cuales este trabajo intenta abordar.

Diversas experiencias internacionales muestran la eficacia de las formas organizativas de base territorial, entre estas se destacan los distritos industriales italianos, algunas experiencias escandinavas, del país vasco, el sur de Francia etc. (Bianchi 1988, Brusco 1989), en todas las cuales se combinan, en grados variables, la explotación del potencial de sinergias endógenas que permiten el desarrollo de economías externas, posibilitando las condiciones para la generación (procesos innovativos) y uso activo de nuevas tecnologías (tanto hard como organizacionales), la conformación de ambientes "coopetitivos" (Johannisson, 1995) y dinámicos, una creciente inserción en los

mercados globales, un importante grado de adaptabilidad a las turbulencias del entorno, importantes índices de creación de empresas y una destacable performance en los niveles de generación de empleo y en la reducción de conflictos sociales.

Una característica distintiva de estos espacios de desarrollo es que los mismos están, en términos generales, referenciados ya no por grandes empresas localizadas en algún espacio territorial, sino que por el contrario, se los distingue por la nominalidad del territorio, sea esta la región, la localidad, la ciudad, la ruta, etc., en el cuál se localizan, siendo este factor de referencialidad el que nos remite a dos de los ejes centrales de su dinámica. En primer lugar, el espacio geográfico territorial en el cual se desenvuelven, y por otra, la ausencia o el debilitamiento (mayor horizontalidad) de hegemonías territoriales de parte de una o un grupo de grandes empresas localizadas en ese espacio, debido a la extensión, diversidad y densidad de la trama industrial desarrollada.

De algunas de estas experiencias se destaca, por una parte, el creciente protagonismo que han adquirido en algunas regiones las pequeñas y medianas empresas (Piore y Sabel, 1984; Loveman y Sengenberger, 1991; Gatto y Yoguel, 1994). Por otra parte, adquieren vital importancia los relacionamientos interempresariales, al interior y por fuera de la cadena de valor de las unidades productivas, y de éstas con el conjunto de instituciones vinculadas al desarrollo económico, tales como las instituciones estatales (en sus distintas jurisdicciones y estamentos), las instituciones de apoyo a la actividad productiva sean éstas públicas, privadas o intermedias, y las instituciones representativas del sector laboral y de la sociedad civil, que en su conjunto van adquiriendo roles proactivos, diferenciados de los observados en etapas anteriores de desarrollo.

Las modalidades organizativas a las cuales se hace referencia, y su proceso de constitución, están profundamente enraizadas ("deeply embedded") en los espacios territoriales en los cuales éstos se despliegan y desarrollan, razón por la cual es de vital importancia para abordar su estudio el conocimiento de sus especificidades endógenas no sólo económicas, sino que también políticas, sociales y culturales, y no desde una perspectiva estática sino que fundamentalmente en un sentido de génesis histórica.

Dentro de esta perspectiva la metáfora del "ambiente" o la "atmósfera" industrial resulta de gran utilidad para abordar el estudio este tipo de experiencias. De acuerdo a la OCDE, este concepto se inscribe en un nuevo enfoque de política industrial según el cual, a través del desarrollo de los ambientes, es posible estimular a las firmas al cambio, a la vez que se busca que por medio de la descentralización, canalizada a través de las interrelaciones que el ambiente genere, se pueda acceder en mejores condiciones a las empresas con los instrumentos de políticas a ellas dirigidas. Así, "cuando estos ambientes tienen un comportamiento positivo actúan como un operador de cuasi-mercado que disminuye las incertidumbres dinámicas, contrarresta las debilidades de la cultura organizacional, potencia los procesos de aprendizaje, suministra las competencias faltantes a los agentes y contribuye al proceso de difusión de conocimiento codificado y tácito" (Boscherini y Yoguel, 1997). Cabe recordar, en tal sentido, que en el país actualmente existe un importante grado de desencuentro entre la oferta (de instrumentos y productos para las empresas) y la demanda potencial<sup>31</sup>.

<sup>31</sup> Ver "Informe a las empresas sobre el resultado de la Primera Encuesta Estructural" del Observatorio Permanente de las PyMIs Argentinas. Unión Industrial Argentina, Octubre 1997.

La serie de encadenamientos posibles de constituir bajo ambientes industriales desarrollados, sobre la base de la cooperación y la competencia, darán lugar a lo que Oughton (1995) denomina "economías externas colectivas"<sup>32</sup>. De acuerdo a esta autora la generación de economías externas será uno de los factores claves, junto a la activa interdependencia con las instituciones locales (el otro factor clave), que permiten generar las sinergias necesarias que posibiliten la reducción de los costos de transacción de las empresas y la obtención de economías de "escala" y "variedad". Será a partir del desarrollo de las economías externas que se puede comenzar a hablar de la existencia de una curva de aprendizaje territorial, proceso en el cual el propio territorio pasa a constituirse, como si este fuera, una gran fábrica<sup>33</sup>.

Como se señaló previamente, en estas modalidades de desarrollo adquieren un rol crítico los "entramados" institucionales, ya que la generación, el diseño y la puesta en marcha de canales para alcanzar las interdependencias entre actores en muchos de las experiencias observadas no se da en forma espontánea, como conducta estratégica de los agentes individuales, sino que es el resultado de la intermediación de alguna forma institucional, pública y/o privada, que actúe como catalizador, y que adquieren distintas características según sea el caso analizado. Entre estas se destacan las cámaras empresariales, las universidades y demás instituciones educativas como escuelas técnicas, las instituciones científico-tecnológicas, las instituciones de apoyo al fomento y la producción, los gobiernos locales y otras entidades y organismos de la sociedad civil (Sepúlveda, 1997).

Al respecto, y desde el punto de vista de la política industrial, la experiencia de la Unión Europea muestra una activa estrategia de desarrollo institucional de apoyo al interrelacionamiento territorial en diversas regiones europeas<sup>34</sup>, resultando las mismas de suma relevancia no solo para la articulación y la generación de interdependencias territoriales sino también, en un sentido mas amplio, para el fortalecimiento del proceso de integración que Europa lleva adelante.

En el caso de las economías de la región, en las cuáles también se avanza hacia un proceso de integración (Mercosur), se destaca en tal sentido la experiencia llevada a cabo por el SEBRAE y algunos gobiernos estaduais brasileiros, como el caso de Porto Alegre, y experiencias territoriales dinámicas como los "distritos industriales" de algunas regiones de ese país (como los de Rio Grande del Sur y San Pablo) (De Castro García, 1997). También la experiencia de CORFO en diversas regiones de Chile, que a pesar de ser un organismo de jurisdicción nacional (al igual que SEBRAE), en ambos casos se han establecido diversos mecanismos institucionales, sean estos propios o logrados a partir de alianzas estratégicas, para operar en la dinamización de los "ambientes" industriales.

Conforme al análisis desarrollado previamente resulta de gran pertinencia abrir interrogantes sobre las modalidades y alternativas de desarrollo económico,

<sup>32</sup> A las economías externas la autora reconoce cuatro características principales: se generan al interior de un *network* de firmas participantes, las mismas son externas a la firma pero internas al territorio; requieren de un activo grado de involucramiento de los participantes; dependen de sobremanera de que se mantenga la cooperación entre las empresas y; a pesar de depender de la cooperación, las firmas estimulan la competencia entre ellas y de estas con las nuevas empresas que se creen o que ingresen al territorio.

<sup>33</sup> Dentro de los posibles objetivos de la cooperación empresarial, entre otros se mencionan: alcanzar nuevos mercados con un desembolso menor de capital; insertarse en el circuito de intercambio de tecnología; utilizar redes de subcontratación; buscar ganar en economías de escala y variedad, etc. En términos mas generales lo que se busca es flexibilizar las rígidas estructuras internas, compartir riesgos, profundizar la desintegración de la producción a partir de la tercerización y la subcontratación.

<sup>34</sup> Para mayor detalle ver Baldoni, 1997.

especialmente industrial, en espacios territoriales específicos del caso Argentino. Centrándose fundamentalmente, de acuerdo a la línea central de argumentos de este trabajo, en los procesos de construcción de acuerdos (el esquema de gobernancia) para la implementación de estrategias y políticas de desarrollo industrial, montadas sobre la base de los "entramados" institucionales existentes o en el "institutional building" operado en los mismos.

No obstante, la serie de objeciones posibles de realizar a este tipo de propuestas obligan, en principio, a la consideración de algunos factores históricos y del escenario actual que pueden actuar como obstáculos y/o restricciones frente al horizonte de expectativas involucradas en la opción por este tipo de modalidades de desarrollo. A continuación se pasan a detallar en forma estilizada algunos de estos factores.

Durante el último cuarto de siglo el país ha transitado por un conjunto de profundas transformaciones en su estructura económica, siendo las mismas el patrón de referencia de cualquier política a implementar en un espacio territorial al interior de un Estado-nación. Estas transformaciones, tal como se señaló, tendieron, entre otros aspectos, hacia una creciente apertura y desregulación de los mercados y un cada vez mayor protagonismo del sector privado en la esfera económica y en las decisiones tomadas desde el ámbito político. Este protagonismo, no obstante, ha estado principalmente asociado a la consolidación de grandes grupos económicos locales (GGEE) por una parte, y al peso cada vez más determinante que ejercen en esta economía las empresas transnacionales (ET)<sup>35</sup>, sin observarse un sendero de desarrollo en el sentido de las experiencias antes caracterizadas.

Por otra parte, existe un conjunto de factores que caracteriza al perfil del sector industrial local que actúan en forma negativa, restringiendo las posibilidades de interrelacionamientos entre agentes económicos. Algunas de estas características, en general desarrolladas durante la etapa de sustitución de importaciones, son: el elevado nivel de integración de la producción; el alto grado de apertura del mix de producción; la producción de series cortas a escalas de producción subóptimas; la falta de especialización productiva; la atomización de la actividad productiva y por tanto; el escaso desarrollo de las prácticas de subcontratación y tercerización de la producción, etc.<sup>36</sup>

Cabe recordar que desde mediados de los años setenta se hicieron intentos de incentivar la creación polos de desarrollo industrial con base en economías regionales (política de promoción industrial). Sin embargo, lo que esta política terminó favoreciendo fue la instalación de grandes empresas, intensivas en capital, productoras de commodities, que en muchos casos alcanzaron importantes niveles de crecimiento en sus exportaciones (petroquímica, siderurgia, aluminio, aceite, etc.) pero que, en lo referente a valor agregado doméstico y eslabonamientos productivos "aguas arriba" y "aguas abajo" la experiencia presentó un escaso desarrollo, y lo mismo puede decirse de los contactos del medio en el cual operaban (Gorenstein, 1993). Es decir, no contribuyeron a la formación de un sistema económico de base territorial.

Otro gran desafío dice relación con la morfología del mercado en los cuales la industria local opera y en la distribución espacial de la misma, observándose un doble proceso de concentración:

<sup>35</sup> Para mayor detalle ver Azpiazu, Khavisse y Basualdo (1986); Kosacoff y Katz (1988); Kosacoff (1993), entre otros.

<sup>36</sup> Para mayor detalle ver Gatto (mimeo, 1996); Katz (1986, 1993); Kosacoff (1993, 1998).

Por una parte, la fuerte concentración geográfica de la industria en unos pocos grandes centros urbanos (siendo los principales Córdoba, Rosario, Santa Fe y Buenos Aires), lo cual no permite contar con masa crítica suficiente de industrias distribuidas con mayor homogeneidad a través de la geografía nacional, lo cual acota las fronteras geográficas de la política (Fritzsche y Cesetti Roscini, 1997). En estos centros, dada su gran extensión, heterogeneidad, desplazamiento demográfico cotidiano, etc., la laxitud del lazo social que en ellas existe impone un fuerte condicionamiento y desafío para abordar el problema del desarrollo industrial en el sentido de las estrategias señaladas. Cabe aclarar, no obstante, que si bien esta investigación se desarrollará sobre un espacio económico intermedio, es en estos grandes centros de concentración industrial en los cuales se estuvo pensando en el desarrollo y en las conclusiones de la misma.

Por otra parte, la concentración también hace referencia a la existencia de una estructura de mercado dominada por grandes empresas y grupos económicos (de capital nacional, y multinacionales) lo cual incide en las posibilidades de desarrollo a partir de otro tipo de agentes económicos como son las pequeñas y medianas empresas<sup>37</sup>. Sector que a su vez fue el más afectado por las reformas estructurales y el que presenta mayores debilidades para afrontar el denominado proceso de globalización de la economía nacional.

Se observa, a su vez, la existencia de un débil y poco desarrollado marco institucional<sup>38</sup>, que pueda llegar a jugar el rol de activador de la actividad industrial. Por una parte, o bien no existió, y en la mayoría de los casos no existe, un involucramiento activo en la actividad productiva por parte, entre otros, de los gobiernos locales y de las entidades empresarias. O bien existía, y existe, un fuerte aislamiento respecto de las necesidades del sector productivo de instituciones tales como universidades, centros de investigación, etc. Factores que, junto al alto nivel de aislamiento del propio sector empresarial, configuran un escenario poco propicio para enfrentar los desafíos de este tipo de propuestas.

Las cámaras empresarias, por ejemplo, a pesar de su actualización actual, históricamente centraron su acción en las actividades de lobby, como negociación de aranceles, tipo de cambio, en las negociaciones salariales colectivas, etc. y en la actualidad esencialmente en los reclamos por las rebajas impositivas y por mayor financiamiento para su sector. Siendo estas, además, poco representativas, entre otros por que no era y no es obligatoria la afiliación a las mismas, por lo que tampoco cuentan con recursos suficientes para implementar su propio proceso de reingeniería.

Las universidades y centros de generación de tecnologías, por su parte, se caracterizaron (y se caracterizan en muchos casos) por su escasa vinculación con la actividad productiva, a pesar de estrategias actuales que pretenden generar los puentes entre ambos sectores, por ejemplo en la Provincia de Buenos Aires a través de las acciones del Instituto de Desarrollo Empresario Bonaerense (IDEB).

En lo relativo al problema del Estado, además del ya señalado desplazamiento de su rol de motor del modelo de acumulación a favor del sector privado, y su reestructuración y racionalización interna, el país se destaca por presentar un esquema de representación de fuerte predominio del ejecutivo por sobre los demás poderes, siendo este un tema crítico si se piensa en variados procesos de descentralización (no

<sup>37</sup> De acuerdo al último Censo Económico existen 24 mil empresas industriales en el país, de las cuales solo mil explican el 50% del total del producto. Además del hecho de que todos aquellos sectores de la producción donde existe una fuerte presencia de PyMEs están dominados por grandes empresas.

<sup>38</sup> Además de no existir en el país un organismo de jurisdicción nacional encargado de los temas relacionados al desarrollo industrial al estilo SEBRAE (Brasil) o CORFO (Chile).

solo públicos). Cuestión referida no solo a las decisiones que se toman en el ejecutivo nacional, sino que este esquema de representación se refleja en cada una de las instancias en que está dividido el gobierno del Estado federal, sea el nivel Provincial y los poderes al interior de estas (este fenómeno también se observa en otras esferas tales como las representaciones político partidarias, gremiales de diverso tipo, etc.).

Por lo cual, el grado de centralización de los poderes es significativo también al interior de las provincias (de estas en relación a los municipios, recordemos que la "región" no tiene estatuto legal en la constitución nacional), difiriendo claramente de lo observado en experiencias como la de los distritos industriales italianos. De acuerdo a Pirez (1991), en Argentina "el modelo de municipalidad existente se caracteriza por darle un uso no productivo a su fuerza de trabajo y por la falta de iniciativas para promover el desarrollo de actividades económicas locales. La principal función de la municipalidad es la reproducción de las relaciones políticas de base clientelar, por medio (fundamentalmente) de la oferta de empleo público". Desde el punto de vista productivo el rol jugado por los municipios suele estar vinculado a la acción de las direcciones de obras públicas, y actuando como interlocutor de los sectores empresarios de mayor poder en el territorio.

Otro de los factores que se destacan de la tradición local, de acuerdo a Gatto (1996), es la fuerte inestabilidad política de la experiencia Argentina. Esta inestabilidad perjudica cualquier proceso de aprendizaje ya que estos requieren de largos períodos para la adaptación e incorporación de nuevas capacidades por parte de los actores involucrados. Este problema afecta en particular a los instrumentos de política (no solo industrial) ya que la rotación permanente de funcionarios (que normalmente trae aparejados cambios radicales en los programas, cuando no las fracturas y crisis de gobernabilidad), no permite la proyección en el tiempo de los mismos. Lo cual tiene efectos determinantes sobre la credibilidad futura de los programas y en la confianza por parte de los agentes para participar de experiencias e iniciativas propuestas por los nuevos funcionarios. En casos como este la experiencia pasada actúa como un rol model negativo para la política.

A pesar de que el escenario económico actual dista mucho del de etapas anteriores, trabajos realizados recientemente muestran que en muchos casos los rasgos que caracterizaban al sector industrial (e institucional) en la etapa anterior se han mantenido hasta la actualidad (Kosacoff, 1993, 1998). A pesar de la escasa información de que se dispone sobre las especificidades y la dinámica propia de economías locales en diversas zona del país, es posible que dado el alcance y la profundidad de las transformaciones estructurales, la creciente incertidumbre y presiones competitivas de los mercados expuestos a la competencia internacional, estos espacios se vean fuertemente impactados y (en teoría) estimulados a generar los cambios "necesarios" tendientes a enfrentar los desafíos del nuevo escenario. No obstante, en la actualidad, salvo experiencias parciales, a diferencia de otras regiones el ambiente local suele tener en Argentina una escasa influencia sobre el proceso de formación de competencias de las firmas (Yoguel, 1997).

De carácter mas general, puede argumentarse que en el escenario actual caracterizado por una economía "globalizada" este tipo de propuestas de tipo espacial y territorial parecería ir a contramano de las tendencias señaladas como las "mejores prácticas" para los espacios económicos que deseen entrar en senderos de desarrollo virtuosos.

Sin embargo, y a pesar que la denominada "globalización" efectivamente tiene efectos desestructurantes y dualizadores sobre los territorios y espacios económicos (Borja y

Castells, 1997), "el sistema económico mundial esta lejos de constituir un mercado único y globalizado" ya que en el coexiste "un núcleo globalizado de actividades dinámicas cuyo ámbito de mercado es, en efecto, el mercado mundial, junto a un mayoritario grupo de actividades económicas que se desenvuelven en ámbitos de mercado locales o nacionales (Alburquerque, 1997). De acuerdo a este autor, cifras oficiales del Banco Mundial (1996) muestran que de la estimación del producto nacional bruto mundial la parte que se comercializa internacionalmente es algo menor al veinte por ciento, "lo que quiere decir que mas del ochenta por ciento de la producción mundial que recogen las Cuentas Nacionales es de ámbito local o nacional"<sup>39</sup>.

Frente a esta eventual crítica, también puede señalarse que en el actual escenario los territorios se tornan decisivos en la generación de competitividad de las unidades económicas, no solo por que la gran mayoría de las empresas depende en buena medida de su entorno operativo para ser competitivas sino que también, a causa de la liberalización de las condiciones del comercio internacional y la nueva legislación (Ronda Uruguay del GATT y creación de la Organización Mundial de Comercio), los estados nacionales (en muchos casos en crisis estructural de competencia y poder) se encuentran considerablemente limitados para desarrollar acciones en favor de las empresas situadas en ellos (Borja y Castells, 1997). Siendo los territorios (localidades, ciudades, regiones) y su arquitectura de gobernanza los que pueden contribuir a ocupar ciertos vacíos que deja el retiro del estado-nación.

No obstante la serie de especificidades restrictivas expuestas, y consideradas por este trabajo, en los últimos años una serie de trabajos vienen dando cuenta de una experiencia que dada sus características y potencialidades concede no solo la posibilidad de poner en cuestión algunos aspectos del acervo conceptual y experiencial heredado por la economía nacional sino que también permite, desde la evidencia empírica, activar una reflexión respecto de vías diferenciales de desarrollo para nuestra economía, que en el caso particular de esta investigación, como se señalo, están referidos a la "construcción" de políticas y estrategias de desarrollo industrial en el marco de pactos y alianzas territoriales.

Los posibles "espacios intersticiales" ("interstitial spaces") de la acción y la propuesta política parecen comenzar a filtrar senderos alternativos a aquellos señalados por quienes que han conformado y hegemonizado una unicidad de pensamiento en las últimas dos décadas de la historia económica del país, por lo cual se considera de gran pertinencia profundizar en este tipo de propuestas que se vislumbran en esos intersticios.

---

<sup>39</sup> Se trata de cifras aproximadas ya que no consideran las actividades productivas de autoconsumo que son significativas en amplias zonas de países de menor desarrollo.

## I. Presentación del caso de estudio.

### a. Rafaela y su entorno Regional.

Ubicada en la Provincia de Santa Fe, la ciudad de Rafaela y su región en años recientes a despertado notable interés en círculos académicos y de hacedores de política debido al considerable nivel de reconocimiento que ha logrado durante la década de los 90, no solo en plano provincial y nacional sino que también a nivel internacional. Convirtiéndose en referencia casi obligada de investigaciones realizadas en el país sobre temas relacionados al desarrollo local y específicamente sobre desarrollo de pequeñas y medianas empresas. Los trabajos realizados en este contexto cubren una amplia gama temática, tales como la relacionada a la generación de ambientes y entornos favorables al desarrollo industrial; capacidades innovativas de las firmas; articulación empresarial y redes de empresas; servicios de apoyo al sector productivo; entorno institucional y desarrollo económico; gobierno local y desarrollo; etc.

Las razones que avalan el interés del presente trabajo por esta experiencia remiten a factores, detallados a continuación, que permitirán poner en juego, en una experiencia cercana concreta, los desarrollos conceptuales discutidos en capítulos anteriores, dándoles a estos una materialidad histórica, a nuestro juicio imprescindible, para poder profundizar en el debate propuesto.

Estos factores serán expuestos en forma estilizada y parcial, ya que los mismos se irán ampliando en la medida que se presenten y desarrollen los capítulos siguientes.

### b. Los hechos estilizados.

#### b. 1. Las evidencias.

La información acumulada sobre esta experiencia da cuenta de:

- ◆ La implementación de un conjunto variado de políticas y estrategias tendientes al desarrollo industrial, particularmente durante las últimas dos décadas, cuyos éxitos le han llevado a ser tomada como caso de referencia.
- ◆ Al mismo tiempo, muestra que uno de los ejes en los que estuvo basado el diseño y la ejecución de dichas políticas fue en la existencia de alianzas y pactos territoriales estratégicos, constituidos fundamentalmente a partir de un activo y desarrollado entorno institucional que involucró a diversos sectores de la comunidad.
- ◆ A su vez, los indicadores de performance de la industria y la economía regional muestran un destacable nivel de correlato en el plano de la distribución de beneficios hacia los miembros de la comunidad.

#### b. 2. Las proposiciones.

Al profundizar el análisis, esta experiencia parece mostrar que lo anteriormente expuesto solo fue posible a partir de:

- ◆ En primer lugar, un profundo proceso de reconversión institucional y de "institutional building" a que dio lugar la proactiva anticipación de la región (en temas como internacionalización, calidad, capacitación, etc.) frente a las transformaciones de la economía en las últimas décadas, y que tendió a conformar

una nueva arquitectura de gobernanza territorial. Proceso que involucró no solo al sector privado empresarial y sus instituciones representativas sino que también al Estado local, y sus instituciones, y en menor medida al sector educativo tecnológico.

- ◆ En segundo lugar, a una fuerte complementación de activos, saberes y experiencias entre los distintos sectores mencionados, fundamentalmente entre el sector público y el sector privado empresarial. Complementación posible dado el carácter y la profundidad de las transformaciones realizadas, que tendieron a la generación de formas de articulación y cooperación territorial que han privilegiado la búsqueda permanente de la participación y el consenso.
- ◆ En tercer lugar, en relación a la estructura económica, estos procesos mencionados al parecer fueron posibles no solo a partir del hecho de que la región presenta una estructura industrial diversificada, con una fuerte presencia de pequeñas y medianas empresas y con una estructura de tenencia de la tierra basada en la pequeña propiedad, (lo cual significó un límite estructural a la concentración de poder). Sino que también a que el diseño de la arquitectura de gobernanza del sistema refleja en medida crítica esta fragmentación de la estructura productiva (y también societal).

### b. 3. La prospectiva.

Finalmente, los factores antes mencionados nos permitirán abrir el debate acerca de:

- ◆ La emergencia en esta experiencia de nuevas formas de concebir la dinámica y el desarrollo del sector productivo, principalmente industrial, y del desarrollo económico en general. Que en algunos aspectos opera en sentido contrario a lo que suponen esquemas teóricos (y propuestas de modalidades e instrumentos de política) dominantes.
- ◆ El problema y el rol del Estado y su relación con el sector privado empresarial, con el desarrollo económico y con las diversas instituciones de la sociedad civil en la etapa actual.
- ◆ El escalonamiento de lo micropolítica (en términos de alcance espacial) hacia instancias de decisión de carácter más general, tales como región ampliada, provincia y nación.
- ◆ Finalmente, también permitirá generar una discusión frente a la factibilidad de una distribución comunitaria más progresiva de los beneficios del desarrollo económico y de una ampliación de la densidad del involucramiento del conjunto de la comunidad en la generación y ejecución de las políticas de desarrollo.

### c. Antecedentes históricos del proceso de aprendizaje regional.

#### c. 1. Los Orígenes.

Fundada por inmigrantes de origen Italiano y Suizo hace poco más de un siglo, Rafaela, ubicada a casi 100 Kmt. de la capital provincial, es la ciudad cabecera del Departamento de Castellanos, emplazado en el centro-oeste de la Provincia de Santa Fe (Argentina). En la actualidad cuenta con una población estable de aproximadamente 80.000 habitantes con un área de influencia, como centro regional, de 200.000 hab.

Su proceso de colonización, a través de la venta de terrenos y solares a los inmigrantes, comenzó hacia 1882 y estuvo a cargo de la empresa colonizadora de Guillermo Lehman. De este proceso se destaca un factor clave para comprender el desarrollo evolutivo del área, y que lo diferenciará de la forma y dimensión predominante de tenencia de la tierra observada en otras áreas de la Provincia de Santa Fe y de la región pampeana, y es que en

la organización de la producción primaria del departamento predominaron las explotaciones de tamaño medio y bajo (promedio de 135,8 hectáreas).

Este bajo nivel de concentración de la propiedad deviene de un proceso marcado de subdivisión de la tierra, originado en la tenencia familiar de los colonos inmigrantes, destacado además por el hecho de que incluso en la actualidad más del 80% de las explotaciones agropecuarias se encuentran en actividad bajo la supervisión directa de sus propietarios (Ascúa, Worcel, 1991; Ascúa, Ferraro, Gatto, Quintar, 1993; Ascúa y López, 1995; Casaburi, 1993).

Cabe recordar que el desarrollo de Rafaela se vio favorecido por la instalación, a finales del siglo pasado, del ferrocarril, lo que habilitaba la vía de comunicación necesaria para la distribución de la producción regional hacia distintas zonas del país. Por otra parte, se destaca también la llegada a la región de colonos con conocimiento de oficios industriales (textil, mecánica, etc.), comerciantes y algunos profesionales (Ascúa et al, 1993).

Hasta la década de los años 20 de este siglo, la actividad económica predominante fue la agropecuaria, principalmente el cultivo del trigo, maíz y lino. A partir de esos años, debido al reducido tamaño de las explotaciones y a las desventajas geográficas (cercanía con la pampa húmeda), además de la crisis del sector ocasionada por los efectos de la primera guerra mundial, la producción comienza a diversificarse, fundamentalmente hacia la lechería e industrialización de lácteos, creciendo por tanto la importancia de la ganadería regional. Por otra parte se destaca el constante crecimiento de la producción de maquinaria agrícola, que ya desde principios de siglo se había convertido en uno de los pilares de la industria regional (Ascúa et al, 1991).

### c. 2. La institucionalidad.

Simultáneamente, con la llegada de colonos a la zona, estos se fueron agrupando en diversos ámbitos institucionales que en principio respondían al origen de su comunidad. Así es como se fundan en 1890 la Sociedad Italiana de Socorros Mutuos y la Sociedad Suiza La Unión, y hacia 1910 la Sociedad Española. Se destaca también a la Sociedad Masónica Logia La Antorcha, la cuál tubo una gran impronta en el desarrollo institucional de la región hacia principios de siglo.

Esta logia estaba compuesta de profesionales, comerciantes y empresarios, en su gran mayoría piemonteses y suizos, los que tuvieron, a través de sus destacados dirigentes, una activa participación cívica en la vida política de la ciudad y también de la Provincia, así como en las más variadas actividades de la sociedad civil local, como fue la fundación de clubes sociales, de comisiones de fomento, del Instituto Superior del Profesorado, etc.

El activo y pujante involucramiento de los colonos en la vida política y social regional y provincial también posibilitó la concreción de importantes obras de infraestructura que incidieron de manera decisiva en su desarrollo, tales como la ya mencionada instalación del ferrocarril en 1896, la instalación del servicio telefónico, y hacia 1925 la creación de una usina energética, muchas de cuyas obras fueron producto de acciones comunitarias cooperativas (Ascúa et al, 1993).

De acuerdo a estos mismos autores el desarrollo institucional observado desde finales del siglo pasado fue acompañando las diversas necesidades que surgían en la región. Así es como se instalan las primeras sucursales bancarias y otras instituciones claves en la historia local, como la Sociedad Rural en 1906, la Escuela de Mecánicos Agrícolas en 1915 (hoy Escuela Técnica, de donde surgirán los futuros emprendedores metalmeccánicos de la ciudad), y hacia 1932 se funda el Centro Industrial y Comercial del Departamento de Castellanos, entidad de carácter gremial que agrupó al comercio del territorio.

### c. 3. La industria regional.

Con posterioridad a la segunda guerra mundial, el impulso y crecimiento de la actividad manufacturera nacional también impactó en la región en la cual, desde principios de siglo, existía un importante grado de desarrollo de la industria de maquinaria agrícola. Hacia los años 50' y 60' esta producción, sin dejar de ser significativa en el valor bruto de la producción metalmeccánica del departamento, comienza a ser desplazada. En primer lugar, hacia la producción de autopartes (en la década del 70) y luego, (en los 80's) el dinamismo pasa a ser compartido entre la industria autopartista y la productora de maquinaria y equipo para la industria alimenticia (Ascúa et al, 1991).

La década del 50 dio origen a gran parte de la industria alimenticia y metalmeccánica del departamento (el otro 40% del parque industrial surge entre finales del siglo pasado y la década del 40 del presente), que estaba compuesta fundamentalmente por dos sectores: la industria de metales y bienes de capital y la industria de vehículos y componentes (Ascúa et al, 1993).

Diveros factores confluyeron en el dinamismo de la industria regional, entre estos se destacan las demandas insatisfechas, disponibilidad de capacidades y conocimientos técnicos en el recurso humano de la zona y disponibilidad de capital para invertir.

De acuerdo a estos autores "este conjunto de empresas y actividades manufactureras constituyeron la base y punto de partida sobre el cual se fue construyendo posteriormente el actual cuasi-distrito", siendo gran parte de estas industrias, en principio, pequeños talleres familiares donde trabajaba el dueño y algunos aprendices.

"Los antecedentes descriptos...podrían corresponder a muchos lugares en Argentina. La gran mayoría de las ciudades del interior pampeano se fueron conformando con el apoyo de inmigrantes, recibieron el aporte de nuevos empresarios y comerciantes y lograron una relativa articulación entre el entorno rural y el sector industrial urbano. Sin embargo, en pocos lugares se produjo una suerte de identificación positiva o sinergia entre población, empresarios y actividad productiva que favoreciese el desarrollo de un proceso dinámico de crecimiento económico; sujeto, en gran medida, a las capacidades endógenas instaladas" (Ascúa et al, 1993).

Con posterioridad, en la década del 60, la industria productora de maquinaria agrícola tuvo un fuerte crecimiento, dado el gran incremento de la demanda interna, favorecida por la implementación de créditos subsidiados para la compra de este tipo de maquinaria. En la década del 70, este sector incrementó su inserción en el mercado externo, lo que implicó un importante grado de fortalecimiento de este tipo de producción. No obstante, en los años 80's, el sector de maquinaria agrícola fue impactado negativamente por el cambio operado en las condiciones macroeconomicas.

Por su parte, las industrias metalúrgicas autopartistas presentaron un desarrollo evolutivo virtuoso, pasando de ser proveedoras del mercado zonal de reposición a proveedoras del mercado nacional e internacional (como proveedoras de terminales automotrices).

Así mismo, durante la década de los 80's, la industria de equipos y partes para la fabricación y enfriamiento de alimentos, y para la fabricación de alimentos balanceados, experimento un notable impulso que se extiende hasta años recientes.

Como se observa en el siguiente cuadro, entre los años 1973 y 1990 el stock de establecimientos metalmeccánicos de la región presenta un saldo ampliamente favorable.

También es de destacar la baja tasa de mortalidad que muestra este sector, en circunstancias que el país en el mismo período mostraba tendencias absolutamente contrarias.

Cuadro N°1:

Altas y Bajas de Establecimientos Metalmeccánicos 1973-1990 (*)				
Período	N° de Empresas que existen al principio del período	N° de Empresas que dejan de funcionar	N° de Empresas que comienzan a funcionar	N° total de Empresas al final del período
Entre 1973 y 1984	31	8	21	44
Entre 1984 y 1990	44	0	4	48

\* Establecimientos con más de 15 ocupados existentes en Rafaela y Sunchales

Fuente: Ascúa y Worcel (1991)

De acuerdo al censo de 1985, en el Departamento de Castellanos existían 833 establecimientos industriales, (450, actualmente, están emplazados en torno a la ciudad de Rafaela), y 2.895 establecimientos comerciales. La estructura industrial estaba compuesta por dos ejes manufactureros: la industria productora de alimentos y bebidas -frigoríficos, lácteos y cueros- (que aportaba algo menos del 50% del valor agregado industrial); y el complejo metalmeccánico que contribuía con mas del 35% (Ascúa et al, 1993).

En la actualidad, el eje metalmeccánico esta compuesto fundamentalmente por tres sectores: producción de maquinarias y equipos para el sector agrícola; producción de máquinas, equipos, aparatos y motores para las plantas industriales que procesan la producción agropecuaria; y producción de componentes, partes y piezas para la industria automotriz.

Las ramas y subramas que componen este sector (9 en total) concentraban en 1984 el 78% del VBP de la industria metalmeccánica del departamento, lo cual comparado al 38,8% que estas ramas representan del VBP del total del país, da cuenta del elevado grado de especialización productiva de la industria metalmeccánica regional.

En relacion al tamaño de los establecimientos industriales, de acuerdo a un trabajo elaborado por CEPAL (sobre el Censo Económico Nacional de 1985), en la región se observa un marcado predominio de los pequeños y medianos establecimientos, con un total de 748 micro y pequeñas empresas y 85 medianas y grandes, siendo el tamaño medio de los establecimientos apenas superior a los 10 ocupados por planta. Lamentablemente no se cuenta con información desagregada sobre el sector de microempresarios, que resultan ser un actor de gran importancia si se pretende dar cuenta, y articular, las diversas esferas productivas y comerciales de un territorio (Bianchi, 1998).

A pesar de lo señalado se observa un considerable nivel de concentración de la producción industrial, que se manifiesta en que 6 firmas grandes, productoras de alimentos (frigoríficos y lácteos), explican casi la mitad de la producción industrial del departamento. No obstante, el peso de estas firmas en la estructura industrial, este es inferior al peso correspondiente a ese estrato de firmas a nivel nacional, en donde las PyMEs y las microindustrias dan cuenta solo de algo más de un tercio de la producción.

#### c. 4. Indicadores de desempeño.

De acuerdo a Ascúa y Worcel (1991), los indicadores de desempeño de la región superan ampliamente a los nacionales en cuanto a generación de empleo y número de plantas. La comparación intercensal (1973-1984) de la evolución de las principales ramas metalmeccánicas del departamento, indica que mientras a nivel nacional estas mantienen el nivel de ocupación prácticamente estacionario y la cantidad de establecimientos se reducía en un 9%, en la región aumentan el nivel de ocupación en un 82% y la cantidad de establecimientos en un 12%.

Con posterioridad, en la comparación intercensal (1985-1994) se observa que mientras el empleo industrial de la Provincia de Santa Fé caía un 19,5%, en Rafaela subía un 20%. Lo mismo puede señalarse al comparar la cantidad de establecimientos industriales, mientras la Provincia perdía un 10,6% de sus establecimientos Rafaela aumentaba su parque industrial en un 13% (Aportes, Municipalidad de Rafaela, 1997).

Si se compara la evolución de la situación ocupacional de Rafaela con la de las principales ciudades de la Provincia de Sante Fé y con la del país se observa que:

Cuadro N°2:

Lugar	Años				
	1993	1994	1995	1996	1997
Rafaela	9,4	9,6	14,2	13,5	10,2
Todo el País *	9,6	11,5	17,5	17,2	16,1
Santa Fe y Santo Tomé *	14,2	16,2	20,6	18,9	18,4
Gran Rosario *	11,3	12,8	19,7	18,9	16,1

\* En los años 1993, 1994, 1995 y 1996 se tomó el promedio simple de las dos mediciones anuales y para el 1997 la onda de Mayo que realiza el INDEC.

Fuente: Informe 1997 sobre la situación ocupacional de Rafaela, elaborado por la Secretaría de Programación Económica de la Municipalidad de Rafaela.

Para el año 1993 la tasa de desocupación de Rafaela (9,4%) era similar a la del total del país (9,6%) e inferior a la del Gran Rosario (11,3%) y la de Santa Fe (14,2%). En los años siguientes toma fuerza el fenómeno de la desocupación y Rafaela no escapa a esta situación, sin embargo, hacia 1995 (el año crítico) la ciudad mostraba indicadores muy por debajo de las tasas provinciales y nacionales. Mas aún, desde el año 1996, en adelante, la tasa de desocupación que mas disminuye en la comparación es precisamente la de Rafaela (3,3% respecto del año 1996), llegando al año 1997 a niveles similares de desocupación (10,2%) a los del inicio del período de comparación -1993- (donde esta era de 9,4%), fenómeno que no se observa ni a nivel provincial ni en el plano nacional, donde las cifras se mantienen muy por encima de lo observado al inicio del período comparado (16,1% a nivel nacional; 18,4 % en Santa Fe y 16,1% en el Gran Rosario).

De acuerdo a este mismo informe para el año 1997 el sector que concentra una mayor cantidad de ocupados en la región es en la Industria Manufacturera (26,7%), lo sigue Comercio (22,9%) y otros servicios -comunitarios, sociales y personales- (con un 15,3%). Cabe recordar que en este año (1997) la industria manufacturera presenta un considerable aumento en la cantidad de ocupados (llegando al 26,7%) respecto del 96, año en el cuál esta equivalía solo al 22,7% del total.

Si se considera la información correspondiente a quienes consiguieron su primer empleo en el último año de medición (1998), dividido por sector económico de inserción laboral, es precisamente la industria regional la que figura en primer lugar, con el 34,4% de los

nuevos ocupados, la sigue Servicios, con el 26,1% y en tercer lugar figura Comercio con 17,4% (Relevamiento Socioeconómico de la SPE, Rafaela 1998).

Si se analiza el último Relevamiento Socioeconómico de Rafaela (de 1998), para este año la desocupación descendió al 8,0% (mas de cuatro puntos abajo de la media nacional, 13,2 - Mayo- y 12,4 -Octubre-), y dentro de la categoría de ocupados, los "ocupados plenos" llegaron al 87,6% del total de la PEA. Por otra parte, y de acuerdo a este mismo informe, destaca la situación de Rafaela en indicadores centrales tales como el de educación, en donde el porcentaje de alfabetización alcanza al 99,0% (sobre el total de población de 14 años o mas); y en salud, en donde el 82,9% (sobre el total de población de 14 años o mas) manifiesta tener cobertura médica de alguna obra social o medicina privada.

En relación a las exportaciones, para 1992 las estimaciones de exportaciones de Rafaela equivalían al 20% de la producción total, lo cuál muestra un coeficiente de exportaciones elevado para la región, sobre todo si se lo compara con el desempeño de las exportaciones a nivel país. Argentina, de acuerdo a Kosacoff y Bisang (1992), durante la década de los 80 exportó en promedio solo el equivalente al 7% de su producción. Datos mas recientes muestran que las exportaciones de la región crecieron en un 30,7% entre 1995 y 1996 (Aportes, Municipalidad de Rafaela, 1997), siendo los principales mercados de destino de sus exportaciones industriales los sudamericanos. No obstante, algunas empresas han logrado abrir mercados en economías desarrolladas como en la Unión Europea y Estados Unidos.

La inserción externa de la región no solo se materializó en el plano de su comercio exterior, sino que también aparecen una serie de elementos que dan cuenta de un importante nivel de reconocimiento externo de la experiencia, siendo estos resultado de diversas gestiones y capacidades desarrolladas por el territorio. Como fueron, y son, los acuerdos con la Comisión Económica para América Latina y el Caribe -CEPAL-; la firma del convenio BID-UIA para crear el Centro de Desarrollo Empresarial; los acuerdos de cooperación con países extranjeros como el país Vasco, España, Alemania, Italia, etc., y en la región sudamericana, los acuerdos con Porto Alegre en Brasil, y su implicancia en el marco del Mercosur.

#### c. 5. Síntesis.

El comportamiento diferencial de las empresas de Rafaela y su región (en particular las PyMEs), respecto a la mayoría de las empresas argentinas durante la etapa de la economía semi-cerrada, explica porque el nuevo escenario no las sorprendió con estructuras obsoletas ni con capacidad ociosa muy alta, como sí se observó en gran parte del país. Lo cuál implicó una mejor adaptación de estas frente a los aumentos de la presión competitiva, derivada de la intensificación del proceso de apertura, a partir del plan de convertibilidad y de la conformación del Mercosur.

Entre los factores que explican esta performance se mencionan:

Lo diversificado del tejido industrial de Rafaela en relación a su tamaño absoluto, por lo cuál no fue afectada de forma integral por ninguna crisis sectorial, no obstante la crisis soportada por la producción de maquinaria agrícola en los 80's (Ascúa y Worcel, 1991).

En el caso particular de las PyMEs rafaquinas, estas además diversificaron en un doble sentido su cartera de clientes. Por una parte, a diferencia de muchas empresas PyMEs del país, ninguna tiene muy concentrada su cartera de clientes nacionales. Por otra parte, muchas de ellas tempranamente lograron insertar parte de su producción en el mercado

externo. Este factor muestra la existencia de una clara política de "anticipación estratégica" de la industria local, lo cuál les permitió operar contracíclicamente y sortear la crisis de principios de los años 80 (Ascúa et al, 1993).

De acuerdo a los mismos autores las empresas locales tuvieron una muy buena performance desde el punto de vista comercial, financiero y económico durante los años 60's y 70's, lo que les permitió una considerable acumulación de capital físico y financiero. Este desempeño les permitirá ganar ventajas competitivas de precio/calidad, que junto a los altos niveles de productividad del factor trabajo y políticas empresariales estratégicas les posibilitó una inserción exitosa en el mercado externo.

En relación a los factores anteriormente expuestos, se destaca la existencia en la región de una arraigada y fuerte valoración social de la actividad productiva, no solo del conjunto de la comunidad sino que también adquiere especial relevancia para las capacidades locales el hecho de que "una gran parte de los descendientes de los empresarios completaron estudios de nivel terciario en materias de organización de la producción y gestión empresarial y aplican ese conocimiento en el gerenciamiento de la empresa familiar" (Ascúa et al, 1991).

#### d. Lo público, lo privado y lo institucional.

El desempeño exitoso que muestra la industria regional, independientemente del tamaño de las empresas que lo componen y de las relaciones interempresariales que estas pueden desarrollar (que en Rafaela son escasas si se las compara con las mejores prácticas internacionales y desarrolladas si se los compara con el resto del país), ha sido facilitado por el dinamismo y por el rol protagónico de sus instituciones (Ascúa et al, 1992; Ascúa et al, 1993).

Esto es parte y complemento de la pujante iniciativa del sector empresarial que a partir de prácticas asociativas (en su mayoría institucionales) históricamente se caracterizó por la promoción de iniciativas, muchas de las cuales "correspondían" a responsabilidades tradicionalmente adjudicadas al sector público. Como destaca Ascúa y Worcel (1991) en el proceso de desarrollo de Rafaela muchas veces los organismos públicos, municipales y provinciales, tuvieron como política el acompañamiento a la activa iniciativa privada.

Ejemplos de estas acciones cooperativas público-privado, expresados fundamentalmente a través del impulso al mejoramiento en la infraestructura y servicios para el desarrollo industrial regional, son la concreción del gasoducto regional del centro santafesino, la formación de la Unidad Académica Rafaela de la Universidad Tecnológica y la modernización de la Escuela Técnica, etc. En particular se destaca la activa participación de la Cámara de Industriales Metalúrgicos (fundada en 1966) en la iniciativa empresarial, como fue en la creación de la delegación noroeste de la Dirección de Asesoramientos y Servicios Tecnológicos (DAT), que a partir de 1983 comienza a desarrollar una acción de apoyo a la pequeña y mediana empresa regional (Ascúa et al, 1991).

Asimismo, en 1978, y como parte del Centro Comercial e Industrial del Departamento de Castellanos, se funda la Cámara de Comercio Exterior, la cual desde su fundación buscará realizar acciones de sensibilización, y de apoyo, al estímulo de la conciencia exportadora de los empresarios locales, además de la tradicional defensa gremial de los intereses sectoriales.

En 1992, impulsados por la Centro Comercial e Industrial, 47 empresas de todos los sectores productivos de la región conformaron la Fundación para el Desarrollo Regional, entidad civil sin fines de lucro cuyo objetivo es generar un servicio real a las empresas

en las áreas de capacitación de recursos humanos, reconversión tecnológica y modernización de los procesos productivos (Ascúa et al, 1992; Ascúa et al, 1993)<sup>40</sup>.

De acuerdo a Ascúa y Worcel (1991), hacia finales de 1990 la vinculación existente entre el Estado local y el sector industrial se limitaba fundamentalmente al acompañamiento de las iniciativas empresarias.

Sin embargo, a partir de 1991, el Municipio de Rafaela, conducido por nuevas autoridades comienza a desarrollar un nuevo concepto de relación del Estado local con el sector productivo a partir de la implementación de una serie de políticas estratégicas en el área de desarrollo económico. Con la creación de la Secretaría de Programación Económica, en 1991, se institucionaliza el órgano operativo encargado de llevar adelante los instrumentos de articulación, coordinación y apoyo a los agentes de la actividad productiva, buscando involucrar la política municipal con la dinámica del desarrollo económico de la región.

En esa dirección implementará una política territorial tendiente a la acción cooperativa con las entidades empresarias, las empresas y las instituciones educativas y tecnológicas, orientada a un amplio espectro de problemáticas, como la capacitación de los recursos humanos, programas de apoyo a emprendimientos tecnológicos, búsqueda de nuevos mercados, etc., que en general tendieron a la generación de externalidades positivas para la industria de la Región.

La emergente acción territorial del Estado local junto a la dinámica de los empresarios que se nuclean y promueven iniciativas para el desarrollo, contribuirán de forma decisiva a potenciar el desarrollo de los elementos necesarios para la generación de una atmósfera o "entorno" industrial, así como también para la constitución de un "espacio público" donde se canalice la "inteligencia regional".

A partir de ese momento las instituciones del Estado local comenzarán a transformarse en un canal abierto por donde "fluyan" las demandas, las ideas y proyectos de la comunidad al nivel superior de decisión política, tanto provincial como nacional, y por donde circulen y se busque resolución a los conflictos que surjan entre los distintos agentes del territorio.

La capacidad del sistema productivo e institucional de la región para reaccionar y anticiparse a los cambios y requerimientos del externo, en temas tales como comercio exterior, calidad y servicios de apoyo a la competitividad de las PyMEs, vuelve a ser puesta a prueba al mostrar una reacción positiva, ya que se comienza a construir una nueva estrategia territorial frente a los cambios operados en la economía nacional a principios de los años 90's (Boscherini y Costamagna, 1998).

Una parte importante de este proceso fue motorizado por un grupo de jóvenes emprendedores que desde diversos ámbitos de la sociedad civil regional buscaron interpretar los desafíos del nuevo escenario y diseñar acciones e instrumentos en pos de nuevas oportunidades para la región. Esta nueva "Task Force" (Boscherini et al, 1998) se caracterizó por ser originaria del territorio y por estar inserta en sus instituciones, lo cual, según los autores, les da una base necesaria de confianza para poder movilizar a la sociedad local. Por tal razón, en el caso de Rafaela y su región, la discutida simbiosis entre "instituciones" y "organizaciones" también está afectada al hecho de que en su gran mayoría la dirigencia de sus instituciones "pertenece" al territorio, y parte importante de su proceso de socialización (pero no el único, ya que la

---

<sup>40</sup> Para mayor información sobre las instituciones mencionadas ver anexo institucional.

mayoría de ellos recibieron capacitación en el extranjero y en otras zonas del país) fue realizado dentro de la región.

Cabe aclarar que las instituciones, al estar representadas por personas, no solo pueden verse transformadas por los cambios del entorno y los desgastes de su propio ciclo de vida, sino también por el cambio de las personas, por las capacidades que estas tengan y por el tipo de liderazgo que ejerzan. De acuerdo a Johannisson y Nilsson (1989), el hecho de que un territorio cuente con "emprendedores comunitarios" ("Community entrepreneurs") que actúen como elementos proactivos y catalizadores de la acción colectiva es decisivo, sean estos del sector público, privado o de entidades intermedias. De igual forma se advierte sobre la no existencia de los mismos, o sobre la existencia de liderazgos que limiten o actúen en contra de las iniciativas comunitarias.

Este grupo, sumado a los sectores dirigentes tanto del empresariado como del Estado local es el que da origen en la región a una nueva síntesis institucional que es la que comienza a operar el cambio de los años 90's.

La parte mas substantiva de esta denominada "Task Force" y sus instituciones de operación fueron las seleccionadas <sup>41</sup>, y relevadas por esta investigación para su estudio.

---

<sup>41</sup> El proceso de selección de las instituciones se describe con mayor detalle en el anexo metodológico.

## II. Índice de Trabajo.

La investigación distinguirá como ejes de estudio tres esferas de representación en las cuales fue dividida la institucionalidad de la región. En primer lugar las instituciones del "sector público-estatal", en segundo lugar aquellas del "sector privado-empresarial" y en tercer lugar aquellas genéricamente definidas como las instituciones del "sector tecnológico-educativo". Sin embargo también se ha incluido al estudio una institución representante del "sector gremial-laboral", y se abordará el análisis de una nueva institucionalidad que se ha constituido (formalmente) en la región, y que esta en la frontera de lo que podemos definir como una "institución pública no estatal"<sup>42</sup>.

Cada una de ellas, en grados variables según su participación en la generación de las políticas de desarrollo de la región, representa un canal de flujo de inquietudes, iniciativas y demandas sectoriales, que en su interacción con los demás ámbitos institucionales conforman (y fueron conformando) el escenario en el cual se desarrollo este trabajo. Estas instituciones son<sup>43</sup>:

A los efectos de familiarizar al lector con los nombres y siglas de las instituciones, a los cuales se remitirá con gran frecuencia, se optó por detallar un índice de las mismas en esta parte del trabajo, que incluye el cargo de la persona entrevistada. La información pertinente de cada una de las mismas, no obstante, se encuentra en el anexo institucional. Estas son:

### a. Sector Público Estatal.

- ◆ Municipalidad de Rafaela  
Intendente
- ◆ Secretaría de Programación Económica (SPE)  
Secretario de Programación
- ◆ Instituto de Capacitación y Estudios para el Desarrollo local (ICEDEL)  
Director

### b. Sector Privado Empresarial.

- ◆ Centro Comercial e Industrial del Departamento de Castellanos (CCIDC)  
Presidente y Gerente<sup>44</sup>
- ◆ Cámara de Comercio Exterior (CCE)  
Presidente
- ◆ Centro de Desarrollo Empresarial (CDE)  
Presidente y Gerente
- ◆ Fundación para el Desarrollo Regional (FDR)  
Presidente
- ◆ Cámara de Pequeñas Industrias de la Región (CAPIR)  
Presidente
- ◆ Cámara de Industriales metalúrgicos (CIM)  
Vicepresidente

<sup>42</sup> Para mayor detalle ver anexo metodológico.

<sup>43</sup> Entre paréntesis figuran las siglas o denominaciones utilizadas en el trabajo para referirse a estas instituciones.

<sup>44</sup> En el caso de la CCIDC, al igual que con el Centro de Desarrollo Empresarial, por requerimientos del trabajo se optó por entrevistar por separado al presidente y al gerente de la institución.

- ◆ Sociedad Rural (SR)  
Presidente

c. Sector Tecnológico Educativo.

- ◆ Centro Regional de Rafaela (CEMRAF-CITIL)  
Director
- ◆ Estación Experimental Agropecuaria Rafaela, del INTA (INTA)  
Director
- ◆ Universidad Tecnológica Nacional. Facultad Regional Rafaela (UTN)  
Rector
- ◆ Instituto de Economía FUR-UTN (FUR-UTN)  
Director
- ◆ Escuela de Enseñanza Técnica N° 460 "Guillermo Lehmann" (EET)  
Director
- ◆ Instituto Superior del Profesorado N° 2 (ISP)  
Directora

d. Sector Gremial Laboral.

- ◆ Confederación General del Trabajo de Rafaela (CGT)  
Secretario General

e. Informantes Claves.

Durante la primera etapa del trabajo de campo de esta investigación, así como durante su posterior desarrollo, se realizaron entrevistas en profundidad con informantes claves con participación actual o pasada en diferentes ámbitos institucionales<sup>45</sup>. A saber:

- ◆ Ex Intendente municipal y ex director del Instituto Superior del Profesorado. Historiador y ensayista
- ◆ Ex Secretario de Programación Económica (primero en ocupar el cargo), consultor de empresas y autor de destacadas investigaciones en temáticas de desarrollo industrial en la región
- ◆ Destacado empresario local y ex presidente, fundador, de la Cámara de Comercio Exterior. Con activa participación en diferentes entidades empresarias
- ◆ Ex Secretario de Programación Económica y ex director del Instituto de Capacitación y Estudios para el Desarrollo local (primero en ocupar el cargo)

---

<sup>45</sup> Para mayor detalle ver anexo metodológico.

## I. Índice temático del trabajo.

La investigación será desarrollada en cuatro capítulos, que se introducen a continuación:

1. El proceso de aprendizaje institucional y el "institutional building" regional. Antecedentes de las estrategias políticas implementadas en el territorio y sus "input" futuros.

En este capítulo se abordará en primer lugar el análisis de algunos hitos centrales de la denominada "anticipación estratégica" de la región, para luego centrarse en el proceso de reconversión y construcción institucional a que estos hitos, en gran medida, dieron lugar.

En particular, se pondrá el énfasis en las instituciones referentes tanto del sector público, la Municipalidad, como del sector privado, Centro Comercial e Industrial del Departamento de Castellanos (CCIDC), y de lo que acá se ha definido como sus brazos operativos, respectivamente, la Secretaría de Programación Económica (SPE) y el Centro de Desarrollo Empresarial (CDE).

Posteriormente se analizarán las principales rutinas del proceso "formal" de aprendizaje institucional, a partir de la captación de información y conocimiento de fuentes locales, nacionales o internacionales. Finalizando con el estudio de los canales y los grados en que dicha información y conocimiento "captado" circula en el espacio territorial, tanto al interior de las instituciones como en su entorno.

2. Aprendizaje y articulación intersectoriales. La política en proceso de construcción.

En este capítulo se analizarán los criterios de (auto) representación y las competencias institucionales, buscando conformar un mapa que dé mayor claridad sobre sus roles reales que estas desempeñan en la región más allá de los mandatos "formales" (de estatuto).

A su vez se abordará el estudio de las especificidades de la articulación e interacción institucional, a partir del análisis de las actividades y de los esfuerzos de cooperación y participación institucional. Este punto resulta central para esta investigación ya que permitirá detectar los factores "atractor", las restricciones y los elementos sistémicos claves de la cooperación y la complementación institucional de la región.

3. La Arquitectura de Gobernancia. Los sujetos y el gobierno de la política.

Este capítulo buscará ampliar el análisis del proceso de reconversión y de construcción institucional que se realizará en el primer capítulo, a partir de la identificación de la trama de poderes, de influencias, liderazgos y hegemonías que por lo general están presentes en todo tipo de organización económico social. Esta dimensión de análisis es de vital importancia para el trabajo ya que la articulación y la cooperación entre instituciones no se desarrolla en un contexto de simetrías estáticas, muy por el contrario, esta generalmente transita por espacios en las cuales las capacidades, los

recursos y las características de los principales agentes e instituciones difieren de unas a otras y cambian permanentemente a través del tiempo.

También se analizará, a través de sus propios actores, la conformación de lo que se definió como un "espacio público" de participación y de representación que ha generado la región, bajo la idea de dotarla de una mayor horizontalidad en la toma de decisiones, en la discusión, en el diseño, implementación y en la gestión de las políticas "comunitarias". En este marco se analizará la nueva institucionalidad pública no estatal que representa el Plan Estratégico de Rafaela (PER).

#### 4. El debate sugerido. La política en perspectiva.

En este capítulo se abordará una temática que la bibliografía identifica como estratégica para el dinamismo de los sistemas económicos contemporáneos, y que es parte de la agenda actual de discusión de investigadores y hacedores de políticas en el campo del desarrollo industrial (particularmente PyME). Bajo esta idea, se buscará indagar sobre el estado de situación de este tema para los diferentes agentes, y sobre la potencialidad y restricciones que el mismo tiene como elemento "atractor" para el diseño de estrategias de políticas a futuro.

Se parte del conocimiento previo de que no es un tema instalado en el territorio y por tal razón el debate frente al mismo contiene un alto componente de interés del autor.

El desarrollo económico regional será tratado desde la perspectiva de la regeneración del tejido industrial. La creación de nuevas empresas adquiere en años recientes especial interés por el impacto que esta tendría en la generación de empleo y en el dinamismo económico en general (Reynolds, Storey y Westhead, 1994), cuestiones de particular relevancia para las economías de carácter regional en la Argentina actual. De esta forma se indagará en la visión que las instituciones y sus referentes tienen del tema, en las acciones concretas relativas al mismo que se visualizan como canales de acción y se sondeará sobre aspectos de la cultura regional que estimulan o inhiben las posibilidades de generación de políticas tendientes a fomentar el lanzamiento de nuevos emprendimientos productivos.

#### 5. Consideraciones finales del trabajo.

1. El proceso de aprendizaje institucional y el "institutional building" regional. Antecedentes de las estrategias políticas implementadas en el territorio y sus "input" futuros.

Este capítulo comenzará describiendo la génesis y el desarrollo de lo que se denominó "anticipación estratégica" del territorio a partir del análisis de dos temas, tomados como referencia, que resultan críticos para la capacidad competitiva de los sistemas económicos modernos. A saber, la internacionalización de la economía y el sistema de calidad regional.

Luego el análisis se centrará en el proceso de reconversión y construcción institucional a que, en gran medida, estos hitos dieron lugar.

Nuestra fuente, en este caso, serán las entrevistas en profundidad realizadas en la primera etapa del trabajo de campo, con informantes claves y con los representantes institucionales<sup>46</sup>.

Por razones de orden expositivo serán desarrollados por separado. Sin embargo, como ya veremos, estos factores resultan ser unidades indivisibles de un mismo proceso, cuestión que nos remitirá al debate sobre la necesidad de contar con "estrategias" de política, desde donde surjan los instrumentos, antes que diseñar instrumentos sin la existencia de una estrategia que les de contenido y direccionalidad.

Finalmente se analizarán las principales rutinas del proceso "formal" de aprendizaje institucional, en la actualidad, y de la circulación de información y conocimiento entre las instituciones, para lo cual se utilizará el conjunto de la información relevada.

#### a. El proceso de internacionalización.

Uno de los aspectos que llama la atención cuando se comienza con el procesamiento de la información con el objeto de precisar los momentos de partida de las acciones desarrolladas por la región, es la dificultad para precisar el origen de las ideas que luego se materializan en acciones e instrumentos de política. Fenómeno coincidente con el análisis que autores como Bianchi (1998) realizan sobre "sistemas complejos", en los cuales lo que resulta central no es tanto la fuente de las ideas sino el hecho de que estas interpreten el sistema de intereses y generen el consenso necesario para implementarlas. En el caso de Rafaela y su región el fenómeno es sumamente frecuente.

Frente a su proceso de internacionalización, sin embargo, existe un mayor grado de acuerdo en que fue el sector metalmecánico (fundamentalmente la industria autopartista y de bienes de capital), y los requerimientos de su demanda externa, lo que motorizó las acciones en tal sentido.

El "sendero de internacionalización" de la región (Quintar, et al.), no obstante, y de acuerdo a la información incorporada, reconoce la complementación de una serie de acciones, llevadas a cabo por agentes de diferentes ámbitos del territorio, que en su conjunto dieron lugar a una efectiva "estrategia de internacionalización" de la región.

---

<sup>46</sup> Por razones de confidencialidad las citas serán expuestas en forma anónima.

Estrategia que permitirá superar la concepción tradicional sobre el tema, acotada exclusivamente al problema del comercio exterior.

En primer lugar se reconoce la acción de los empresarios de sector metalmeccánico y, a partir de los 90's, serán determinantes para el cambio de concepto señalado las importantes acciones realizadas desde y por el Estado local.

Hacia finales de los años 70's y principios de los 80's los industriales del sector metalmeccánico, agrupados en la Cámara de Industriales Metalúrgicos (CIM), comienzan a desarrollar actividades que buscaron mejorar el posicionamiento de su producción en el mercado externo.

Aunque restringidas por las condiciones nacionales imperantes<sup>47</sup>, estas empresas implementan acciones que, por un lado, tendieron a la renovación del equipamiento de las empresas en bienes de capital importados, (tanto nuevos como usados), con lo cual se buscaba excelencia productiva y competitividad así como "evitar una profundización y distanciamiento con la frontera técnica internacional"<sup>48</sup>. Por otra parte, y más importante aún, las empresas generaron capacidades endógenas para la adopción imitativa de modelos y diseños desarrollados por empresas del exterior "lo cual les permite mejorar su performance en el mercado local y a la vez mantenerse dentro del flujo de información tecnológica a nivel mundial".

Bajo su impulso, también se funda en 1978 la Cámara de Comercio Exterior (CCE), la cuál desde su creación desarrollará un importante trabajo de "sensibilización" entre las empresas con el objetivo de estimular las actividades de comercio exterior.

Entre otras actividades desarrolladas se destacan los cursos de capacitación en temas referidos al comercio exterior, la organización de visitas y misiones comerciales al exterior, bajo formas asociativas. Siendo la de mayor trascendencia aquella realizada al País Vasco, lugar del cual se reconoce haber captado conocimiento y know how que resultado de gran importancia para el proceso de aprendizaje de las industrias de la región.

A su vez, el contacto comercial permanente con el externo obligó a las empresas a desarrollar acciones tendientes a la adopción de normas y estándares internacionales de calidad y otras pautas de funcionamiento productivo.

Junto a la labor desarrollada por los empresarios metalmeccánicos también se reconoce el trabajo que en tal sentido llevaron a cabo "emprendedores comunitarios" que difundieron y convencieron al medio acerca de la necesidad de generar iniciativas en tal sentido. Una de las cuales, en conjunto con el involucramiento de la gremial empresaria, dio como resultado una herramienta que marco un hito en la promoción externa de la oferta exportable de la región, conocida como "Rafaela for export".

El impacto que generó en el territorio la acción pionera de los empresarios metalmeccánicos, agrupados en la institucionalidad generada, (Cámara de Industriales Metalúrgicos primero y luego en la Cámara de Comercio Exterior), junto al impacto de las transformaciones en la macroeconomía, como se verá, por una parte movilizó a las

<sup>47</sup> En esos momentos la economía nacional transitaba por un proceso creciente de desindustrialización que afectaba principalmente a las PyMEs, en un contexto en el cual la prioridad empresaria estaba supeditada a la valorización financiera del capital.

<sup>48</sup> Existe evidencia de que las empresas de la región hicieron uso efectivo de los acuerdos de cooperación entre Argentina e Italia, que permitieron la importación de equipos y maquinarias en condiciones favorables.

demás instituciones de la región a actuar en tal sentido, ya que se generaron mecanismos de difusión territorial de los conocimientos y capacidades adquiridas.

Por otra parte, y también de gran trascendencia, las acciones realizadas para mejorar el posicionamiento frente al externo, como las actividades de capacitación y las visitas y misiones al exterior, además del aprendizaje en materia de comercio exterior que trajeron aparejados, resultaron ser un hito en lo referente al desarrollo de acciones asociativas y cooperativas interempresariales. Iniciativas que se canalizaron, y como se verá, se siguen canalizando institucionalmente.

A principios de los años 90's la nueva conducción del Estado se propone contribuir a profundizar lo ya realizado pero desde una perspectiva mas integral, que busque incorporar en dicho proceso a los mas diversos ámbitos y sectores de la comunidad.

Bajo este criterio el Estado no solo coordinará con la Cámara de Comercio Exterior (CCE) la organización y el armado de ferias y misiones comerciales, sino que también se diseñaron estrategias para profundizar, en un sentido amplio, el concepto de internacionalización regional (Costamagna, 1999). Por lo que la estrategia de internacionalización, de ser una demanda de un grupo de empresas y luego de las instituciones que las representaban, pasa a ser una estrategia de carácter mas general, y articulada, en línea con lo que podría denominarse "internacionalización sistémica".

Desde el punto de vista de la CCE la formalización de convenios con el Municipio y otras instituciones se favoreció ya que permitió acompañar y reforzar a las empresas y su entorno en las actividades de exportación. Los instrumentos generados, principalmente a partir del trabajo conjunto entre la CCE y el Municipio, fueron cubriendo, en forma escalonada, las necesidades de las empresas y su entorno. A la acumulación previa de activos, tangibles e intangibles, se sumo una activa política de asistencia en cuestiones legales e impositivas, de comercialización y exportación, que van a permitir la posterior promoción de la participación en ferias y eventos internacionales.

Cuestión que también contribuyó (desde el punto de vista del sector privado) a reforzar las acciones de vinculación y articulación no solo a nivel interempresario sino con un conjunto de instituciones de la región. Cabe destacar que con el tiempo estas políticas también involucraron a los organismos provinciales y a la Secretaría de Industria y Comercio Exterior de la Nación.

El Estado contribuirá a darle contenido al nuevo concepto de internacionalización a partir de una serie de acciones e instrumentos, potenciando experiencias que ya se desarrollaban e innovando en otras. Algunas se detallan a continuación:

La firma de convenios de cooperación internacional es tal vez el instrumento mas destacado, estos incluyen el "hermanamiento" de ciudades, los acuerdos entre instituciones de la región y el partner externo (la institución "par"), los acuerdos entre empresas, etc. Para graficar el nuevo concepto de internacionalización generado en la región se expondrá con mayor detalle el caso paradigmático.

El acuerdo, firmado en 1993, con la región de Baden Wuttemberg en el sur de Alemania, en donde la región (Rafaela) cuenta con una "ciudad hermana" llamada Sigmaringendorf, es una de las experiencias de mayor desarrollo. Con esta región se logra implementar un sistema de intercambio y pasantías por el cual estudiantes de nivel terciario y universitario de la región van a Alemania a trabajar en empresas líderes del sector de especialidad del pasante (especialidades que a su vez tengan

relación con empresas de la región). De igual forma estudiantes alemanes vienen a trabajar durante algunos meses en empresas de la región.

Una vez que los pasantes regresan deben realizar un trabajo con los empresarios del sector en donde se especializaron buscando transferir tecnología y conocimiento adquirido en Alemania. Similar proceso de transferencia realizan los estudiantes alemanes, formándose incluso grupos interactivos de aprendizaje en la región (Costamagna, 1999).

Este instrumento a su vez involucra no solo al Municipio a través de la Secretaría de Programación Económica, sino también a la Universidad y las Escuelas (que mandan los pasantes), a las empresas (que reciben pasantes y luego el know how que transfieren los pasantes que vuelven), a las cámaras empresarias que activan los acuerdos, etc. De igual forma, el financiamiento de este instrumento se realiza en partenariatado: el Municipio aporta para el viaje, la universidad otorga una beca, las empresas pagan la pasantía, etc.

No obstante este instrumento consta de una segunda etapa, en la que se espera obtener resultados desde el punto de vista económico, fundamentalmente acercando empresas de ambas regiones, al respecto ya se cuenta con resultados positivos en el sector autopartista (Costamagna, 1999).

Las demandas del territorio se hicieron cada vez más sofisticadas por lo que, a partir de una política de organización de eventos, visitas, invitaciones, etc., se buscaron partners externos para temas de mayor complejidad como marketing internacional, normas y estándares vigentes en mercados externos, intercambio de información, formación de recursos humanos, acuerdos cooperativos interempresarios (joint-ventures, alianzas estratégicas), etc. Entre estos se destacan, además de los acuerdos de empresas de la región con pares de Italia, Brasil, EEUU, Alemania, los convenios firmados con ciudades e instituciones de Italia (como Modena y Fossano), Alemania, España, etc., donde se busca identificar iniciativas y oportunidades de cooperación económica, industrial y tecnológica; transferencia de información; capacitación profesional y empresarial, etc.

En particular, a partir de la creación de la Fundación para el Desarrollo Regional (1992)<sup>49</sup>, se firman algunos convenios de cooperación institucional con dos organismos españoles, los que tuvieron gran trascendencia para la región en relación a la transferencia de tecnologías. Uno, con la Asociación de Investigación Tecnológica (TEKNIKER), de Eibar, y otro, con el Centro Tecnológico de Materiales (INASMET), de San Sebastian.

En la actualidad, por otra parte, el Estado local en forma conjunta con el sector privado cuenta con una agencia comercial en el sur de Brasil, Porto Alegre, donde un técnico de la Secretaría de Programación Económica se encarga no solo de promover la oferta exportable de la región, sino que también, y fundamentalmente, de activar y sensibilizar a las empresas y cámaras empresariales de esa zona con el fin de generar vínculos (comerciales, productivos y tecnológicos) con las empresas e instituciones de Rafaela y su región.

De igual forma, hoy en día se discute un viejo reclamo de la industria regional, canalizado a través de la CCE (parte de la estrategia orientada por la demanda), que es la necesidad de contar con una aduana en la región, dado los altos costos y deseconomías que implica que este servicio tenga un carácter Provincial.

---

<sup>49</sup> Para mayor información ver en Anexo Instituciones.

Hasta acá puede trazarse un diagrama de flujo del proceso de construcción de la política que muestra los siguientes aspectos: por una parte la existencia de ideas "atractor" iniciales que generaron acciones asociativas entre las empresas, las cuales dan origen a nuevas formas institucionales que permitieron un mejor gobierno de esas ideas (transformadas ya en acciones). Esta nueva institucionalidad, a su vez, implicó cambios importantes en la institucionalidad previa, como la "institución madre" (CCIDC), no solo para poder darle contención y respuesta a las demandas (internacionalización en este caso) sino también por el hecho de involucrarla activamente en dichas acciones, con lo cuál estas demandas pasan a transformarse en acciones y proyectos de lo mas representativo del sector privado, pudiendo ya identificarse una estrategia política del conjunto del sector productivo.

Por otra parte, a partir de la nueva gestión de gobierno, el Estado contribuirá decisivamente y a partir de un concepto mas integral del tema, a que estos cambios motoricen a las demás instituciones a actuar en tal sentido, para que de esta forma el conjunto del territorio pueda darle contenido y respuesta a esta estrategia.

Mas adelante se analizará con mayor detalle la fase actual de desarrollo de la internacionalización de la región.

#### b. El sistema de calidad.

En paralelo con el proceso de internacionalización se fue gestando el sistema regional de calidad. La inserción en el mercado externo del sistema productivo regional condicionará su desarrollo potencial a la implementación de acciones tendientes a darle calidad a los procesos productivos y a su gestión en general, lo cual implica la mejora continua de equipos, rutinas, procesos y del RRHH de las empresas, fundamentalmente por las exigencias del externo en cuanto a normas y estándares de calidad requeridos en los mercados en los cuales se opera.

Las primeras acciones en tal sentido están directamente asociadas a los empresarios mencionados previamente, a su proceso de aprendizaje del externo, y su búsqueda de formas asociativas para poder darle un canal desde donde surjan las respuestas a esta demanda. Por esta razón el análisis se centrará en lo que significa para este territorio la Fundación para el Desarrollo Regional (FDR).

De esta institución surgirán los principales instrumentos de política de servicios reales dirigidas, en principio, al sector empresarial mas desarrollado. De carácter privado y formada por empresarios de la región, la FDR, con asesoramiento y transferencia directa de expertos Vascos, es la institución que se encargará de sensibilizar y darle instrumentos al medio para la capacitación del RRHH, y para la mejora de la gestión interna de las empresas y de sus procesos productivos a la luz de las nuevas tecnologías. En palabras de un dirigente empresarial de la FDR:

"Yo creo que el rol más importante que tubo la fundación -FDR- fue el de sensibilización del medio, fue introducir una dialéctica que no se conocía, hablar de calidad, o de mejora continua, eran cosas que se sabía que existían en el mundo, pero no estaban en Argentina. No es casual, esto surge también como respuesta de un sector industrial dinámico que tiene Rafaela como es la industria autopartista. En nuestra institución hay autopartistas, y estas empresas medianas son proveedoras de las terminales, y por exigencias de estas empiezan a tener sus

requerimientos en lo que hace a calidad. Entonces, fue una respuesta conjunta a este tipo de necesidades”.

Una vez en marcha, esta institución también implementará una política de acción asociativa, fundamentalmente con el Municipio y con el Centro Comercial e Industrial del Departamento de Castellanos (CCIDC), y a través de estas, con otras instituciones. Por ejemplo, con el Municipio desarrollo un programa para una importante masa de empresas afiliadas a Cámara de Pequeñas Industrias de la Región (CAPIR) basado en la 5 S japonesas, lo que permitió el derrame del tema al conjunto de las empresas. En poco tiempo la FDR paso a convertirse en un referente regional en tecnologías blandas<sup>50</sup>.

Respetando las escalas de comparación, en términos relativos, esta región posee en la actualidad una gran cantidad de empresas que tiene o están por certificar ISO 9000. El programa de certificación de ISO 9000 en principio lo gestiona la FDR, luego lo cede al Centro de Desarrollo Empresarial (CDE). En la actualidad seis empresas están certificadas, cuatro están en condiciones de certificar (fines de 1999) y se prevé que durante el año 2000 otras doce lo harán. Además existen en la región cinco empresas que han certificado la norma por fuera de la acción del CDE. También se implementaron en diversas empresas las técnicas de “justo a tiempo”, círculos de calidad, calidad total, etc.

Sin embargo, al analizar la información relevada sobre el origen de esta institución, aparecen otras importantes dimensiones de análisis involucradas en dicho proceso. Un dirigente vinculado a la historia de la FDR señala:

“En su momento cuando se trabajó con el interés para crear la FDR, en realidad estábamos en la búsqueda de crear una institución que no tenga perfil gremial empresario, que no trabaje con el problema gremial, sino que trate de crear una estructura que le permita a las empresas modernizarse, es decir, puertas adentro. En el año 87’, 88’, cuando empieza a surgir esta idea a partir de unos modelos españoles que habíamos visto, especialmente en el País Vasco, acá era utópico hablar todavía de las cuestiones de calidad, de los ajustes internos en cuanto a manufactura, a formación de RRHH como ventaja competitiva. Por que?, por que en esa época nosotros estábamos todavía con los procesos hiper inflacionarios, con lo cual todo se cocinaba afuera de la empresa, el manejo económico y el manejo financiero fundamentalmente”...“La FDR empieza a tomar realmente forma madura en el 92’, 93’. Un año siguiente del último pico inflacionario, donde empezó a verse realmente que el proceso de cambio era profundo y que hacía falta otra cosa”.

Por una parte, la lectura que se hacía de las tendencias dominantes en el mercado externo junto a la que se realizaba de las transformaciones macroeconómicas de la economía nacional. Es decir, se crea conciencia frente a la necesidad de generar acciones para acercarse a los estándares internacionales en temas de calidad y capacitación y se asume que dado el carácter de las transformaciones en el plano nacional, la política a seguir en tal sentido, debía cambiar el eje desde la acción centrada en el manejo externo de las empresas (fundamentalmente en los aspectos financieros) hacia otra vinculada a los factores internos (productivos, RRHH, etc.).

Por otra parte, y directamente relacionado al punto anterior, se asume que las características de la institucionalidad empresaria existente (de carácter gremial) no

<sup>50</sup> No obstante también desarrollan acciones cooperativas en prueba de resistencia y control de calidad de materiales en laboratorios externos.

representaba la mejor herramienta para canalizar la política para este tipo particular de acciones (de "servicios reales"), por lo que se buscó darle un carácter diferencial a la nueva institucionalidad. Siendo este factor, como se verá mas adelante, un "input" central de la construcción institucional en marcha dentro del sector privado.

El derrame de estas acciones pioneras en el territorio también se vio reflejado en instituciones como el Municipio, el cuál, a partir de la nueva gestión que asume en 1991, comienza a implementar un importante proceso de reingeniería interno que le permitió obtener, después de algunos años de trabajo, el Premio Nacional a la Calidad en 1995.

No obstante, si bien el Estado local reconoce el dinamismo del accionar del sector privado en la generación de proyectos de relevancia para el desarrollo de la región, también resalta el rol que el mismo tubo en dicho proceso, lo que nos remite al problema de la identificación del origen de las ideas bajo este tipo de esquema de funcionamiento. En palabras de una autoridad pública local:

"Sí, hay una dinámica importante -del sector privado-, eso es cierto. Pero no es menos cierto que el Estado ha sido gestor de innumerables proyectos, sobre todo en sobre todo en la etapa que va desde el 91' hasta el día de hoy. Acá, de calidad total empezó a hablar el sector público en la ciudad, el primer encuentro sobre calidad total lo generó el municipio en el año 92' y desde allí empezó todo lo de capacitación, que en realidad había empezado antes".

Los cursos de capacitación que comenzaron a realizarse con el objetivo de mejorar la calidad de productos, procesos y gestión de empresas e instituciones, primero desde la FDR, con apoyo de la CCIDC y el Municipio, y que posteriormente van a incluir a otras instituciones, han creado una conciencia generalizada sobre los efectos de derrame que han logrado estas actividades a nivel regional.

Esta idea queda resumida en palabras de un importante dirigente del sector privado:

"el análisis es muy simple: con cada actividad que se realice y que cada empresa mejore un 0,5% en un momento cero, eso sumado tiene efectos muy importantes. Cuando se entregaron el año pasado -1997- los certificados de asistencia al curso de capacitación de las actividades del CDE y la CCIDC fue el acto mas aburrido de la historia, se entregaron 700 certificados. Si cada una de esas 700 personas, mejoro y optimizo su desempeño aunque sea en un 5%, el impacto global de todo esto indudablemente de haber sido...es difícil medirlo, pero existe".

Esta apreciación, aunque no surge de una medición rigurosa, esta reflejando la noción primaria de un concepto de competitividad bastante cercano a lo que algunos autores denominan "competitividad sistémica" (Possas, 1995) que implica, en términos de política, la búsqueda de transformación del conjunto de actores vinculados al desarrollo productivo, sean empresas productivas, servicios, agencias de desarrollo, de I&D gobiernos u otras instituciones, etc., en potenciales generadores de valor agregado y competitividad al espacio territorial del cual se trate.

A esto contribuyeron los procesos de internacionalización y el sistema de calidad regional.

### c. Reconversión del Estado y desarrollo económico.

En el año 1991 se produce un cambio de gran importancia y trascendencia en la trayectoria política de la región. Después de un período de gran inestabilidad, que

deriva en la intervención provincial, se impone en las elecciones municipales un nuevo proyecto de gobierno conducido por el Justicialismo regional. El principal referente del nuevo gobierno (el Intendente electo) no solo fue, y es, depositario de un fuerte liderazgo carismático sino que también traía consigo un importante background de trabajo en la temática empresarial, en particular sobre comercio exterior.

El equipo que asume la conducción del Estado local estaba compuesto por un grupo calificado de profesionales jóvenes, imbuidos en la idea de hacer del Estado y su gobierno un agente activo en el desarrollo económico de la región. Este grupo, de acuerdo a lo expresado por diferentes dirigentes, es el que llevará adelante una serie de cambios que le imprimirán una nueva identidad a la región, fundamentalmente en lo que hace a la relación público-privado.

De acuerdo a uno de los miembros de este equipo, se comienza a desarrollar un nuevo estilo de gestión pública en el marco de una idea de Estado absolutamente distinta a la de los períodos precedentes: "un Estado líder, pero que descentraliza, y un municipio que juega el rol de vinculante o de constructor de nuevas redes, como paso obligado en la idea de una sociedad civil fuerte".

Dos aspectos interesa destacar de las transformaciones realizadas.

Por una parte, la creación de un órgano institucional que les permitirá llevar adelante su política de acercamiento y vinculación con la actividad productiva<sup>51</sup>. Esta nueva institución generada al interior del Estado local, será, en conjunto con el sector productivo, la encargada de coordinar las políticas de desarrollo. Se hace referencia a la Secretaría de Programación Económica (SPE), creada en diciembre de 1991.

El trabajo desarrollado por la SPE, que contó desde su inicio con un fuerte apoyo político de la Intendencia, en un primer momento estuvo enfocado a la búsqueda de conocimiento y know how para el diseño de los instrumentos de política adecuados para realizar el trabajo territorial, en paralelo con la implementación de una política de sensibilización y convocatoria del medio productivo regional, fundamentalmente a través de instrumentos de vinculación con las empresas, con las entidades empresarias y con otras instituciones de alguna manera vinculadas al desarrollo económico de la región.

Por otra parte, y de acuerdo a la reconstrucción histórica que desde la actual Intendencia se hace de dicho proceso, se destacan tres elementos:

En primer lugar, la firme voluntad del Estado de vincular a los agentes económicos de menor tamaño, mas expuestos frente a las transformaciones de la economía, y mas aislados, por no contar con ningún tipo de esquema institucional que los contenga.

En segundo lugar, se menciona el hecho de que el nuevo gobierno contaba con un masa crítica de profesionales con "experiencia" y "convicción" para llevar adelante esta tarea, en particular de vinculación y de involucramiento en las experiencias de desarrollo existentes y en la gestación de nuevos emprendimientos a la luz de las demandas latentes en el entorno.

En tercer lugar, la evolución de esta vinculación público-privado tendrá su pilar en las acciones cooperativas entre el Estado local y las entidades empresarias, fundamentalmente la CCIDC. Además, y por su intermedio, las acciones que se

<sup>51</sup> Hasta ese momento, al igual que en la mayoría de los municipios del país, la vinculación entre el sector público y el sector privado se gestionaba principalmente desde la Dirección de Obras Públicas o directamente a través de los contactos con el Intendente.

desarrollaron con la CCE en temas de internacionalización<sup>52</sup>, y luego con la FDR en temas de capacitación y calidad.

Dentro de los instrumentos generados para poder llevar adelante la política de sensibilización territorial se destaca uno a través del cual se conformó y capacitó a un equipo de estudiantes universitarios, de carreras vinculadas a la temática productiva, para realizar una tarea de "extensionismo" hacia el sector empresario, y que funciona al interior del área de "asesoramiento a PyMEs" de la SPE.

Estos "extensionistas", contratados por el Municipio, que a su vez son pasantes universitarios, trabajan dentro de las empresas y son los encargados de, por una parte, escuchar e interpretar las problemáticas que afectan a los empresarios (transfiriéndola a la SPE), y por otra, de llevar la oferta de productos de política a los empresarios, al interior de su unidad productiva. Entre estos pueden mencionarse la invitación a cursos (comercio exterior, costos, calidad, marketing, etc.), la información sobre ferias, misiones y rondas de negocios, las iniciativas de vinculación de estos a las cámaras empresarias, etc.

Pero la estrategia no solo contempló la vinculación bilateral municipio-empresario sino que también, en línea con la tendencia que paralelamente operaba en la institucionalidad del sector privado, buscó la vinculación y articulación institucional de los propios empresarios.

En este sentido, por una parte, se implementó una política que buscó la asociatividad de los pequeños y medianos empresarios. Con la ayuda del Municipio y la SPE, y luego de diversas acciones llevadas a cabo por un grupo de pequeños empresarios (fundamentalmente del sector metalmecánico), en 1994 se crea la Cámara de la Pequeña Industria de la Región (CAPIR), que desde su creación, la implementación de las políticas que se gestionaban desde la SPE hacia la pequeña empresa estará canalizada a través de esta institucionalidad que las representa. Por otra parte, y en consenso con la SPE, esta cámara pasará a constituirse bajo el ámbito del Centro Industrial y Comercial del Departamento de Castellano (CCIDC) -con un representante en la comisión directiva-, por lo que en esta nueva construcción institucional van a confluir las instituciones más representativas tanto del Estado como del sector privado empresarial.

Otra importante acción de sensibilización de parte de la SPE, en algunos casos gestionada por intermedio de otras instituciones, fue el desarrollo de pasantías. Estas permitirán vincular al sector productivo, vía entidades empresarias, con el sector educativo, ya que los pasantes que van a las empresas provienen principalmente de la Universidad Tecnológica, de la Escuela Técnica y del Instituto Superior del Profesorado.

Como señalan los representantes del sector público, uno de los factores en cual se puso el mayor énfasis para dar impulso a las políticas citadas, y que contribuyó de manera decisiva a generar un marco de confianza del sector público con el sector privado, fue la política de capacitación al funcionario público en lo que suele denominarse "escucha activa", de las demandas y problemáticas centrales que afectan no solo al sector productivo sino que al conjunto de los actores e instituciones que componen el territorio. Por lo cual, las antenas de captación de las emisiones del entorno (esta vez

<sup>52</sup> El Municipio de Rafaela cuenta, además, con una persona encargada específicamente del diseño y del envío de proyectos a organismos internacionales que financian proyectos de internacionalización.

como parte deliberada de una acción de política) multiplicaron la información de "demandas" disponible por el Estado para actuar sobre el territorio.

Para poder conducir el nuevo estilo de gestión, dando contenido al complejo rol que se quería asumir, y para poder absorber las demandas que esta activación del territorio genera, paralelamente se tuvo que iniciar un trabajo de reordenamiento administrativo y de capacitación del personal de tal forma de lograr fortalecer y modernizar la organización del Estado.

En este sentido se destaca el hecho de que el Municipio implementó una política de incentivos para la administración pública. Entre otros, por citar un ejemplo, se envió a los mejores empleados a capacitarse a España, de tal forma que cuando estos vuelven pasan a asumir roles de liderazgo dentro de las distintas áreas de la administración.

Esta política de incentivos tubo un gran impacto en el cambio de mentalidad de los funcionarios públicos, en su mayoría jóvenes, y su derrame en la gestión del Estado no tardó en manifestarse.

También se implementó una política de modernización tecnológica por la cual se informatizaron diferentes áreas del Municipio, bajando substancialmente "los tiempos de la burocracia", lo que a su vez también les permitió generar un sistema de rápida atención al público a través de la vía telefónica ("solución al segundo"), entre otros.

Como se observa, las acciones del Estado no solo se circunscribieron al plano del desarrollo productivo sino que también se implementaron, en complemento con las anteriores, una serie de líneas de acción de carácter innovativo en las áreas de la salud, empleo, cultura, etc., lo cual permitirá integrar al colectivo y ampliar, por tanto, la base del consenso hacia otras áreas de la comunidad<sup>53</sup>.

Todo este proceso de modernización de la administración pública posiciona al Municipio de tal forma que en 1995 recibe el premio nacional a la calidad que otorga la Presidencia de la Nación.

En el año 1996, por otra parte, se comienza a concebir el "Plan de Infraestructura y Comunicación" con el objetivo de dotar "nuevamente" a la ciudad de obras que transfieran externalidades a la producción de bienes y servicios. El plan, en el cual está involucrado el conjunto del sector privado, se ocupa del transporte aéreo, terrestre y ferroviario, con obras de diversa escala, tiempos, y distribución de costos y responsabilidades.

En 1997, bajo el impulso de la demanda de las instituciones de la región, y desde el propio Estado, se genera una nueva institucionalidad directamente vinculada a lo que tiende a denominarse "empowerment", en este caso de la sociedad civil. El comentario está referido al Plan Estratégico para Rafaela (PER), sobre el que más adelante se realizan algunas reflexiones.

Así mismo, en 1998, se crea al interior del Municipio un organismo descentralizado cuya misión es trabajar sobre los aspectos cualitativos del desarrollo, llamado Instituto de Capacitación y Estudios para el Desarrollo local (ICEDEL).

---

<sup>53</sup> En este trabajo no serán tratadas las áreas referidas, no obstante también son fuente de estudio de investigadores del "desarrollo local", con los cuales, por cierto, deberían encontrarse puntos en común para desarrollar perspectivas más abarcativas de los fenómenos analizados.

De esta forma el Estado va construyendo una estructura de articulación con las instituciones de la región (proceso que mas adelante se denominará "enraizamiento"), el cual no solo permite la obtención de economías de especialización en su gestión, junto a la simultánea activación y especialización de la "trama institucional", sino que también, favorece la integración de las esferas inferiores de la comunidad (la base de representación) hacia su representación sectorial, dado que las políticas se comienzan a implementar fundamentalmente a través de instituciones.

En palabras de uno de los referentes del Municipio:

"Hoy la Municipalidad no tiene ninguna actividad, ninguna, que no este hecha en algún ámbito institucional. Por ejemplo, las actividades que tienen que ver con la capacitación y la asistencia de tecnologías blandas a las empresas, con el Centro de Desarrollo Empresarial. Con la Sociedad Rural tenemos una participación económica y una participación activa: desarrollo de una cámara de apicultores, estrategias para los caminos rurales, estrategias para potenciar lo que es la Sociedad Rural, que tiene todo un espacio físico y una feria muy importante, para que ese sea un predio ferial regional, en donde a parte trabajamos en ferias específicas. Trabajamos con el CCIDC en todo lo que sea desarrollo de cámaras... Entonces, hoy la Secretaría -SPE- no tiene ningún plan de acción que no tenga que ver con la convivencia y con una estrategia consensuada con el medio natural en donde queremos implementarlas".

Esta dinámica, a su vez, en la medida que se desarrolla, contribuye a la generación de consensos que irán dando lugar a lo que mas adelante se denominará "pacto territorial". La construcción del consenso y su permanencia en el tiempo resulta ser un punto crítico para la constitución e implementación de políticas de desarrollo, y por lo general la bibliografía especializada hace mención de ello como un hecho dado, o lo estiliza, sin entrar en detalles de como se lo construye. En este trabajo se abordarán con mayor profundidad estos aspectos.

Con este tipo de funcionamiento se desarrollan canales que contribuyen a garantizar, por una parte, que la factibilidad de éxito de las estrategias e instrumentos de política sea mayor, ya que se comprometen a los interesados directos, y que dada su participación pueden interferir en los diseños de tal forma que las cosas se hagan lo mas cercano a como estos las conciben (la demanda que deviene en parte de la oferta). Por otra parte, también aseguran una gran cobertura de alcance de la política por que quién demande programas que lo favorezcan individual o sectorialmente se ve de alguna manera obligado a participar e involucrarse institucionalmente.

Esto también favoreció la necesidad de ampliar la base de representación de las propias instituciones, ya sea por la búsqueda de "masa crítica" o por la misma oportunidad que representa la participación en la gestión de instrumentos por parte de las instituciones.

El aumento en los niveles y grados de participación y de representación genera, como se señalo, un mayor nivel de compromiso en las acciones realizadas que, además de lo mencionado, también provee de garantías mínimas de continuidad de las políticas en el largo plazo. Siendo este otro factor de gran importancia para la temática abordada.

De estos puntos tratados surgen algunas reflexiones.

Por una parte se comienza a esclarecer el por que de la dificultad de identificar el origen de las ideas. La autoria difusa de ideas y proyectos, es decir, el hecho de que el Estado se atribuye cosas que también se atribuye el sector privado (y viceversa) esta directamente relacionado a la densidad del tejido de relaciones existentes entre agentes

e instituciones de ambos sectores. De lo cual se desprende parte del porque las estrategias han dado resultado, es decir, se implementan y funcionan precisamente por que involucran a agentes e instituciones de diferentes sectores vinculados con la temática en cuestión.

Estas reflexiones remiten a un punto señalado en los capítulos iniciales del trabajo, en donde se discutían los principios binarios con que se conceptualiza "el carácter" de la política hoy en día. ¿Qué y quién representa la oferta y qué y quién la demanda bajo este esquema de funcionamiento?, o mejor dicho, ¿se puede distinguir claramente un principio del otro?, y, en ese caso, ¿resulta útil el abordaje binario si lo que se busca es comprender el como se llega a constituir una estrategia de política en un espacio determinado?.

#### d. El Centro de Desarrollo Empresarial y su impacto en la institucionalidad regional.

La creación del Centro de Desarrollo Empresarial (CDE), en 1996, representó un punto de inflexión para el desarrollo de la institucionalidad del sector privado regional.

Los efectos de derrame, desde su concepción y creación, hacia el conjunto de las instituciones privadas serán destacados por los diferentes actores entrevistados ya que, por una parte, implicaron un profundo y controvertido proceso de modernización y profesionalización institucional (aún en marcha). Paralelamente, por otra, implicaron un proceso de reacomodamiento y redefinición de los ámbitos de competencia de las diferentes instituciones, proceso no menos traumático, fundamentalmente por que las instituciones y los empresarios que las conformaban hasta ese momento aportaron recursos humanos y económicos al funcionamiento de las mismas, y ahora debían resignar este aprendizaje y capital invertido (en programas e instrumentos) para transferirlo a la nueva institucionalidad (al CDE).

El impacto que supuso la concepción del proyecto CDE quedará reflejado en el análisis que diferentes agentes realizan de la génesis constitutiva de esta institución, la cual mostrará, una vez mas, la ya señalada característica de los sistemas complejos frente a la superposición de trayectorias múltiples que dan origen a una idea o proyecto. Cuestión que también vuelve a remitir, y obliga a repensar, en la dualidad "oferta-demanda" de las políticas. A continuación, y para graficar lo señalado, se relatan dos visiones construidas alrededor de los antecedentes del mismo fenómeno.

Una de las trayectorias sobre los antecedentes de la creación de esta institución es la que puede desprenderse de la información entregada por el sector público. Los elementos centrales son los siguientes: a partir de presentaciones de la experiencia tratada en encuentros sobre temas de desarrollo regional y local se generan vinculaciones con investigadores en estas temáticas, una de las cuales tienen como producto la realización, desde la Central Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), de algunas investigaciones en conjunto con profesionales del equipo que conducía la gestión pública de la región. Estos trabajos iniciales son los que van a posibilitar que esta experiencia de desarrollo trascienda el ámbito regional.

El reconocimiento externo de esta experiencia, inscripto en una etapa de estudio de modalidades de desarrollo económico comparables de otros países (fundamentalmente de los distritos industriales italianos), llevaron al conocimiento y visita de expertos internacionales a la región, invitados por organismos internacionales y bajo el impulso del Municipio.

De estas visitas se generan una serie de discusiones referidas al caso que dan como resultado las primeras iniciativas para generar un proyecto que tenga como objetivos la

mejora de la competitividad de la pequeña y mediana empresa de la región. El proyecto intentaría dar estímulo a la demanda de servicios por parte de las PyMEs, buscando crear esa oferta de servicios en el RRHH regional.

Se movilizan los distintos actores mencionados, junto a las entidades del sector privado, se propone el proyecto al Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el BID contrata expertos internacionales para evaluar el proyecto de "centros de servicios" y se decide que el mismo debe ser gestionado por el sector privado. Ante esto, el Estado lo discute con el sector privado y estos finalmente deciden crear una fundación para darle una forma legal a la iniciativa.

El proyecto pasa a manos de la camaras empresariales por decision del BID, y por una razon de masa crítica (de cantidad de empresas) tomará alcance regional. El Estado acompaña la iniciativa con una importante asistencia economica, con toma de servicios y con transferencia de programas comunes que ya se venían desarrollando en el ambito de la pequeña empresa regional.

Otra de las trayectorias de la génesis del CDE esta vinculada al sector privado. Mas especificamente, a lo que signifioco el desarrollo institucional previo que dicho sector generó, cuestión que por otra parte también es reconocida en el sector público.

En primer lugar se pone al acento en lo que significó la creación de la Fundación Para el Desarrollo Regional (FDR), señalando que gran parte de la historia del CDE esta vinculada al propio desarrollo de la FDR.

Destacados representantes del sector privado señalan:

"Al mismo tiempo que la FDR va creciendo en sus actividades, que se hicieron fuertes fundamentalmente en temas de gestión, de sensibilización de calidad, etc. Ahí se tomo como fuerte el tema calidad, y va creciendo en forma silenciosa el proyecto del CDE...había descreimiento en la región, había miedo, incertidumbres, había, y me considero entre los que teníamos dudas de que este proyecto no llegue a anular a la FDR...Con la diferencia que este proyecto tenía alcance internacional y tenía recursos, que era lo que la FDR no tenía. Entonces, ¿los empresarios que decían?: acá tenemos hecho un esfuerzo en el cual hemos puesto dinero y ahora este proyecto lo va a negar, ¿como hacemos?. Por esto fue muy lento".

"...lógicamente que, y este elemento es importante destacarlo, por que -el CDE- no es algo que surge nuevo y cae directamente, sino que hay un proceso anterior y hay una reorganización, e incluso algo llevado a través del sector privado pero con una gran complementación también con los organismos oficiales, específicamente la Municipalidad de Rafaela, que forman parte -del CDE- a través de su organismo consultivo".

Dos elementos adicionales surgen del análisis de las opiniones vertidas por el sector privado. Por una parte, asumido en esta investigación como un elemento central, es el factor de acumulación histórica. Se reconoce que las implantaciones de modelos externos (en este caso fuertemente influenciado por los modelos Italianos) no se logran "de la noche a la mañana" ("overnight") y en cualquier parte, existe todo un período de aprendizaje que va a posibilitar en el mediano plazo este tipo de desarrollos, en este caso en particular el aprendizaje acumulado esta ligado a lo que fue la historia de la FDR<sup>54</sup>.

A su vez, y por las mismas circunstancias, la generación y los cambios institucionales, mas aún cuando traen involucrados elementos del externo, deben considerar

<sup>54</sup> La FDR, luego de la creación del CDE y la consiguiente transferencia de programas, *know how* y de recurso humano, sigue trabajando en la formación de los recursos humanos, fundamentalmente en el ámbito de la educación. También ejecuta programas de calidad, con asistencia del ICEDEL y de otros organismos privados.

expresamente la experiencia y las características históricas del contexto en el cual se implementen de tal forma de que no introduzcan variables de conflicto que generen un retroceso de los procesos de aprendizaje acumulados (de trabajo cooperativo, asociatividad, etc.).

De acuerdo a la experiencia del "The European Methodology for Regional Technology Transfer to SMEs. The example of Umbria Region" (1998), en donde se considera expresamente el problema de las tensiones que pueden generar en el territorio la acción de programas e instrumentos de política externos, y/o la propia acción de los consultores que los gestionan, las tensiones que se generaron les han resultado útiles en la medida que han permitido una mejor comprensión de los issues y una mayor capacidad para individualizar las soluciones mas apropiadas para el territorio. Sin embargo, se hace referencia a las tensiones "manejadas" y no aquellas que generan rupturas irreversibles en el corto y mediano plazo.

Este es un punto central a considerar al momento de implementar políticas (como el proyecto CDE) que implican un alto grado de involucramiento de los actores y de la experiencia acumulada del territorio en cuestión.

En el caso del proyecto CDE se tubo una particular consideración, por parte de quienes participaron de su diseño, del desarrollo institucional y de la oferta de instrumentos y servicios disponibles en la región. No obstante, el hecho de que las políticas externas logren alcanzar el status de "contexto dependientes", como se verá, es un proceso lento y no ausente de dificultades. En el próximo punto se tratarán con mayor detalle algunas de las tensiones generadas a partir de la concreción del proyecto del CDE.

Por otra parte, en el proyecto CDE se replantea una discusión que ya se había generado en torno a la creación de la Fundación Para el Desarrollo Regional, relativa a la forma constitutiva que debería tener esta institución.

En el caso de la creación de la FDR se discutió la pertinencia o no de generar una institución dedicada a los servicios reales a las empresas bajo el formato de una entidad gremial empresaria, finalmente se decide que la institución quedaría conformada por empresarios, a título personal, mas allá que alguno tuviera participación (que de hecho la tenían) en entidades de tipo gremial.

En el caso de la CDE el problema asumió una complejidad mayor ya que no solo alcanzaba con conocer el perfil que debía tener la institución, cuestión ya aprendida en el proceso de la FDR, sino que en este caso el problema era como involucrar a las personas (empresarios) que ya participaban de otra instancia institucional, que habían puesto dinero, tiempo de trabajo, etc., y que ahora, por decisión de la trama institucional, debían resignarlo traspasándolo al CDE.

Los justificativos de la transferencia no fueron menores, el CDE contaba con mayores recursos, con asesoramiento internacional, sería una experiencia piloto en el país, desarrollaría un mix de servicios mas amplio que el existente, y en su gobierno estaba comprometida de una u otra forma lo mas representativo tanto del sector público como del privado.

Esta operación de transferencia y de múltiples acuerdos institucionales dará origen a una forma innovadora de constituir una nueva arquitectura de funcionamiento institucional.

Un importante dirigente del sector privado señala:

“Otra cosa interesante que tiene esta fundación -la que da origen al CDE- es que se constituye no por empresas sino por instituciones. Es decir, si esta institución -el CDE- hubiese salido a buscar, como miembros promotores, empresas, como la FDR, (que fue el último emprendimiento netamente empresario), se hubiese visto mucho más jaqueada por que iban a estar los empresarios y el que participaba en esta no iba a participar a la otra. En cambio, los promotores de esta institución -CDE- son instituciones, la FDR, CCIDC, CIM, CCE, el Centro Comercial de Esperanza y la Asociación de Industriales Metalúrgicos de San Francisco”.

Finalmente el consejo directivo del CDE, constituido a partir de la creación de la Fundación Centro de Desarrollo Empresarial, quedó integrado por: el Centro Comercial e Industrial del Departamento de Castellanos (Presidencia), la Cámara de Comercio Exterior, la Cámara de Industriales Metalúrgicos, la Fundación Para el Desarrollo Regional, dos representantes empresarios de la ciudad de Esperanza y uno de San Francisco (ciudades a 60 y 90 km. respectivamente).

Este centro de “servicios reales” se constituye en la primera experiencia de este tipo en Argentina y una de las pocas en el contexto latinoamericano. Cabe señalar que fue el grado de confianza alcanzado entre los distintos actores en la etapa anterior el que permitió que este tipo de esfuerzos conjuntos puedan ser llevados adelante y ser operados por diversos componentes del entramado institucional sin alterar sus objetivos. Además, el desembolso de recursos no reintegrables por parte del BID (U\$1.800.000) y la posibilidad de empezar un proyecto nuevo y moderno con altas probabilidades de éxito, hicieron que el centro despegara (Boscherini y Costamagna, 1998).

En la actualidad el CDE, que trabaja en temas de calidad, en internacionalización de empresas, en programas de tecnología, en programas sectoriales etc., de acuerdo a lo señalado está en camino de convertirse en una institución de importancia no solo para las empresas y el sector productivo en general, sino también para el ámbito más amplio del desarrollo local.

Desde el propio sector público se señala:

“El CDE marca tendencia por que está formado por una serie de instituciones que confluyen, hoy el CDE, en el sector industrial, está liderando todo el tema de tecnologías blandas, también está haciendo cosas en comercio exterior. En cambio cada institución sigue con su rol desde el punto de vista más de política...”

Pero esta iniciativa, como se señaló, genera conflictos a nivel territorial que también suponen un proceso de desaprendizaje y aprendizaje para el sector público:

“El CDE nace con el aporte de los servicios de las otras cámaras, entonces se generan muchos conflictos, ya que las instituciones no sabían que hacer, se generaron celos y competencias entre las instituciones, ya que se habían quedado sin servicios, dirigentes que se veían desplazados...Pero en todas esas instituciones se armó una reingeniería de dirigentes para buscar nuevos roles para trabajar”.

En el mismo sentido, un importante representante del sector privado de la región entrega su visión del fenómeno analizado:

“De todas maneras yo quiero agregar algo, cuando se instaura acá el proyecto del BID, del CDE, hubo un proceso de alguna manera de cambio en lo siguiente. Hasta ahora las instituciones funcionaban aún dentro del centro -CCIDC-, en una forma dinámica pero casi independiente una de otras. Cuando se produce esto -el conflicto CDE-, se hace una especie de retiro de los

empresarios y los conductores de las distintas áreas del centro -CCIDC-, CCE, CIM, FDR., retiro donde se define el perfil un poco distinto en cuanto a la conducción política de la institución -del CDE-, por que pasan a formar parte de la comisión directiva no solamente empresarios en forma individual sino también lo que se llamarían directores orgánicos representando a las otras distintas instituciones”.

Sin embargo, estas tensiones que se produjeron al interior de la institucionalidad empresaria regional no solo estuvieron determinadas por la aparición del CDE, sino que ya venían gestándose al interior de las instituciones del sector privado debido a las diversas instituciones que se fueron creando en el período anterior, junto al propio desgaste de la institución “madre” (CCIDC).

En el año 1996, en paralelo con el proceso de creación del CDE se llevo a cabo un importante encuentro de las entidades empresarias (el “retiro” señalado en la cita). En este encuentro el eje de la discusión estuvo centrado precisamente en la problemática de la dinámica institucional del sector empresario, y en el mismo estuvieron representadas el conjunto de esas entidades.

Un dirigente empresarial comenta:

“Lo que se decide -en el citado encuentro-, y que es un hecho importante que en aquel momento se despeja, es que el CCIDC como entidad madre o central, funcionaba con una comisión directiva que si bien estaba conformada por comerciantes y empresarios de la zona, que participaban de las otras entidades simultáneamente, no aparecía representando a estas dos -o más- entidades sino a título personal. Entonces se decide conformar una nueva comisión directiva, hay una presidencia, una vicepresidencia, vocales que son elegidos dentro de la comunidad industrial y comercial, pero hay también representantes institucionales en esta directiva de la CCIDC. Entonces, hay un representante que tiene una silla en la comisión directiva del CCIDC y que representa a la FDR, otro que representa a la CCE, otro representa a la CIM, otro a CAPIR.

Entonces, de esta forma, lo que se logro a partir de ese momento es articular institucionalmente a las actividades que forman parte de esta institución -el CCIDC-, lo cual permite aunar esfuerzos, permite que haya acciones comunes, además permite de alguna forma un mejor aprovechamiento de los recursos, ya que si bien ya todo funciona en el mismo edificio, al lograr articulación entre actividades se permiten aunar esfuerzos.

Esto se vio fortalecido con la aparición del CDE ya que, el CDE (BID-UIA) que esta integrado por la CCIDC, el FDR, CIM y CCE, impuso también una articulación para afuera, por que tiene en su consejo consultivo a la Municipalidad, a CAPIR y otras identidades. Esto permitió que operativamente se comenzara a trabajar con una mejor articulación empresarial”.

De este encuentro también surge una metodología de trabajo a llevar adelante por las diferentes instituciones a lo que se identifica como un “planeamiento estratégico” de las acciones futuras, fundamentalmente del Centro Comercial e Industrial del Departamento de Castellanos (CCIDC). Allí se definieron “objetivos y líneas de acción estratégicas”.

Diversas temáticas se desprenden de estos comentarios. El principal, el diseño y conformación de una arquitectura de funcionamiento institucional que se dan los propios empresarios. Al interior de la CCIDC, “institución madre”, se integra la representación institucional mas que personal y de esta forma se logra por una parte poder hacer participar a los empresarios en diversas instituciones y por otra, las instituciones quedan todas representadas en los consejos directivos de las instituciones que se van creando. La trama de relaciones que se va de esta forma constituyendo si bien complejiza los canales de representatividad por otro lado los profundiza, ya que

cada acción o decisión de una institución (sobre todo de las nuevas) moviliza la voluntad de todas las otras, por lo cual las decisiones solo pueden tomarse a partir de consensos generalizados, en la construcción del cual los diferentes actores están de una u otra forma representados.

A su vez, con la creación del CDE, se integran a esta trama de relaciones otras instituciones que no son del ámbito empresario (el Municipio por ejemplo) y finalmente también se integra la región, las ciudades de Esperanza y San Francisco. Todas con representación en la comisión directiva del CDE.

Sin embargo hay un aspecto crítico que no puede dejar de mencionarse para entender en profundidad el por que este modelo de reflexión y de funcionamiento es posible, que constituye una de las principales fortalezas que presenta la región, y que es la unidad del conjunto del empresariado. Unidad que se da por sobre las diferencias sectoriales, de escala y de representatividad que estos puedan tener.

En palabras de un representante empresarial:

“Es importante ubicarse institucionalmente como funciona Rafaela, Rafaela tiene una fortaleza, y esa fortaleza esta en la calle Necochea 82 -sede de la CCIDC-. La fortaleza institucional es que están juntas la actividad industrial y la comercial. El empresariado de Rafaela se da un frente común a través de una única institución, lo cual le da una gran fortaleza. En el seno de esta identidad empiezan a surgir otras instituciones que fueron de alguna forma tomando los intereses sectoriales, entonces, de allí nace una de las cámaras mas dinámicas de Rafaela que fue la Cámara de Industriales Metalúrgicos, luego nace la Cámara de Comercio Exterior y la Fundación Para el Desarrollo Regional”.

Desde el sector público también se reconoce esta fortaleza:

“...de todos modos acá hay que hablar de cosas que son afortunadas, en todo este último tiempo no ha habido tensiones ni fracturas trascendentales, el sector industrial no esta fraccionado, el sector comercial tampoco, a pesar de la estratificación, no?, una estratificación muy grande, sin embargo aún coexisten en la CCIDC los grandes con los mas pequeñitos. Pero sin embargo no hay fracturas violentas, esto es una ventaja”.

Del primer bloque temático del capítulo, en el cual se analizaron los principales input del proceso de aprendizaje del “institutional building” regional, se desprenden una serie de interrogantes en torno a las capacidades institucionales, a los procesos de aprendizaje de actores e instituciones, a las fuentes utilizadas para dicho aprendizaje y a los niveles y canales de comunicación y de transferencia de información entre estos.

Por tratarse de procesos dinámicos, junto con observarse una serie de temáticas no resueltas en la región, permanentemente surgen nuevos temas y factores que desafían el esquema de funcionamiento. El problema de la adaptación a las transformaciones del entorno y la consecuente redefinición de roles institucionales es parte del desafío futuro de la trama institucional de la región y de las estrategias políticas que desde allí puedan surgir.

En lo sucesivo serán abordados y analizados estos temas utilizando la información del relevamiento obtenido de la segunda fase del trabajo de campo, y esta vez el procesamiento será expuesto sobre la totalidad de las instituciones de la muestra.

## 2. Aprendizaje y articulación intersectorial. La política en proceso de construcción.

En este capítulo se abordará el estudio de las especificidades del aprendizaje, de la transferencia y de la articulación e interacción institucional, a partir del análisis de las actividades que las mismas realizan y de los esfuerzos de participación y cooperación institucional del territorio. Este punto resulta central para esta investigación, ya que permitirá detectar los factores "atractor", las restricciones y las especificidades claves de la cooperación y la complementación institucional en la región.

A su vez se analizarán los criterios de representación y las competencias institucionales, buscando conformar un mapa que de mayor claridad sobre sus roles reales en la región mas allá de los mandatos "formales" (de estatuto).

### 2.1. Aprendizaje y transferencia territorial.

El grado de desarrollo institucional alcanzado por la región contiene fuertes elementos que hacen a la especificidad de su historia. Sin embargo, las instituciones han mostrado un importante grado de dinamismo y adaptación a los cambios económicos operados en los últimos años, tanto en el país como en el contexto internacional. Esta capacidad adaptativa se ha constituido en una de las fortalezas que evidencia el análisis de esta experiencia de desarrollo.

Razón por la cual, en este trabajo se aborda el estudio de las vías y modos de aprendizaje que utilizan las instituciones y que, en gran medida, contribuirán a alcanzar dicha capacidad. Esto incluye el análisis del stock y del flujo de conocimientos e información, fundamentalmente a partir de los procesos de transferencia y circulación de información a nivel intra e interinstitucional.

Una estrategia de capacitación continua no puede realizarse de modo aislado e independiente, ya que no sólo consiste en la adquisición individual de nuevos conocimientos, sino también en la interacción con otros agentes e instituciones de tal forma que permita alcanzar un incremento de este activo en forma conjunta y no sólo por partes aisladas. Es en este tipo de acciones donde la trama institucional juega un papel de importancia crítica, ya que las instituciones deben contemplar entre sus funciones básicas, a la hora de promover y apoyar el desarrollo económico y la capacidad innovativa de un territorio, la de disminución de la incertidumbre facilitando al medio información actualizada y pertinente (Edquist y Johnson,1997).

Por esta razón, en este estudio se han diseñado una serie de indicadores que permiten tener una visión mas general del grado de capacitación existente en el territorio<sup>55</sup>. Los resultados se exponen a continuación.

#### a. Factores del aprendizaje.

En primer lugar, se buscó medir la capacitación que tiene lugar dentro de las instituciones, entendida como señal del interés por adquirir nuevos conocimientos y actualizarse, paso mínimo para poder transformarse en agente activo en un escenario económico como el actual.

<sup>55</sup> Para mayor detalle sobre los indicadores ver en anexo estadístico.

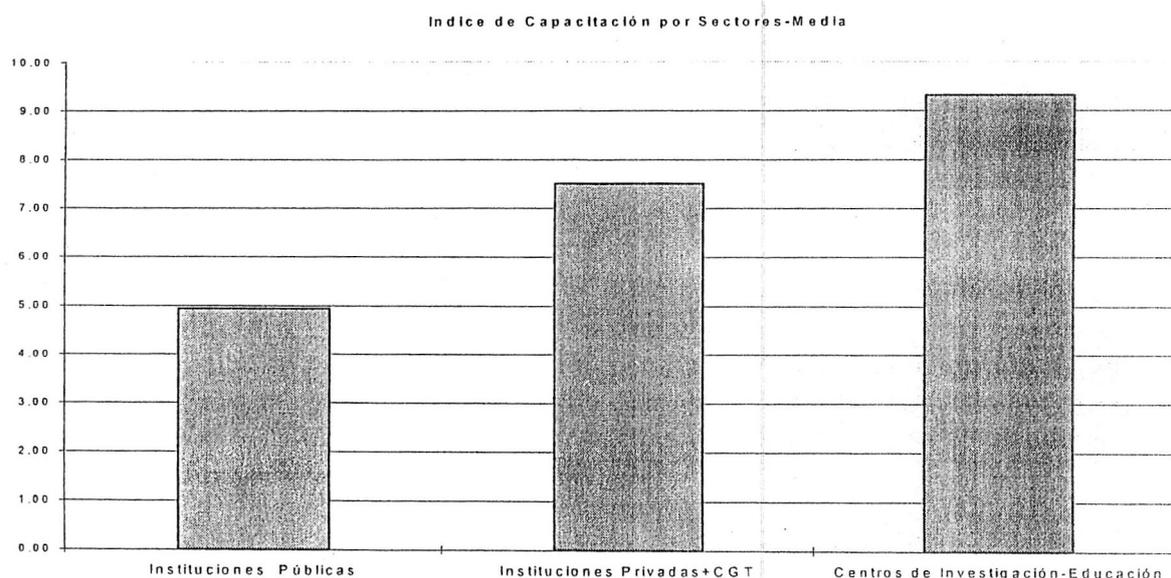
Por tal efecto se construyó un "Índice de Capacitación" el cual resume y pondera la participación en una amplia variedad de vías de capacitación, como seminarios, congresos, cursos, jornadas, pasantías e intercambios<sup>56</sup>.

Según se observa en el análisis por agrupamiento institucional sectorial (Cuadro N°3 y Gráfico N°1) son los Centros de Investigación y los Educativos los que mayores esfuerzos realizan en captación de conocimiento e información, cuestión que para el caso de esta región no resulta tan obvia si se tiene en cuenta la información obtenida de las entrevistas en profundidad, en donde se evidencia un importante esfuerzo institucional en los demás sectores por la capacitación continua. Sin embargo, como se verá mas adelante, existe un gap importante entre el esfuerzo por captación mostrado en este sector frente al esfuerzo demostrado por la transferencia del activo acumulado.

Cuadro N°3: Índice de Capacitación Sectorial

Sectores	Índice de Capacitación Sectorial
Instituciones Públicas	4.93
Instituciones Privadas+CGT	7.51
Centros de Investigación-Educación	9.32

Gráfico N°1



Por otra parte, si se analiza el perfil de las entidades a las que las instituciones demandan la capacitación (Gráfico N°2), se pueden realizar los siguientes comentarios. Cabe recordar que la medición se realizó distinguiendo entre "demanda local", "demanda no local nacional" y "demanda internacional".

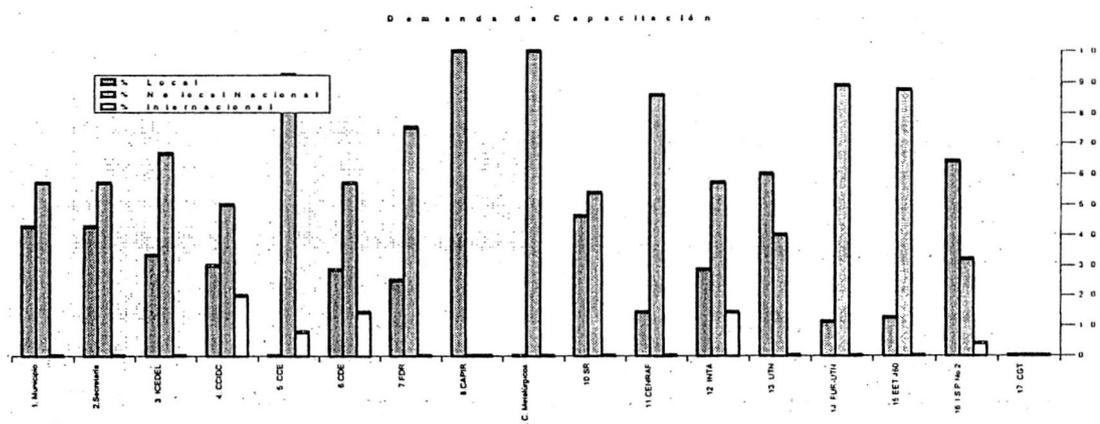
Como se observa, la capacitación es solicitada a centros no pertenecientes a la región, fundamentalmente de carácter no local provincial y nacional (nacional en segundo

<sup>56</sup> Ver anexo estadístico: Índice de Capacitación.

lugar). Del total de instituciones analizadas (17), la gran mayoría presentan mayores porcentajes de demanda no local nacional que local (76%), tratándose en la mayoría de los casos de fuentes de capacitación provinciales. Por otra parte, se destaca el hecho de que instituciones como la CGT presentan niveles generales de esfuerzo de demanda en capacitación muy por debajo de las medias del territorio.

Si se analiza la demanda existente hacia organismos externos es el sector privado, representado por la CCIDC, CDE y CCE, el que en mayor medida demanda capacitación de instituciones extranjeras y en segundo lugar figura el sector tecnológico-educativo (INTA e Instituto Superior del Profesorado -ISP-). El hecho de que en este punto aparezca una institución como el ISP sugiere que la capacitación en el extranjero, o de fuentes externas, no remite solo a un problema de recursos, ya que se trata de una institución con recursos limitados, sino a un conjunto mayor de variables que hacen principalmente a las capacidades de la dirigencia institucional.

Gráfico N°2



Como se desprende de este gráfico, en la región no existe aislamiento o falta de vinculación a este nivel, muy por el contrario, se observa un importante esfuerzo de establecer contactos en temas de capacitación con fuentes no locales. Cuestión de gran importancia, ya que parte importante de las instituciones entrevistadas tienen asignadas misiones de transmisión de información, capacitación de recursos humanos o manejo de informaciones de diversa índole.

El hecho de destacar este factor, que muestra una de las características claves del proceso de aprendizaje institucional del territorio, (como es la búsqueda de fuentes externas de información y conocimiento), no denotando que no se deba fortalecer las capacidades regionales de producción y transferencia de este tipo de activos, sean estos del sector educativo, de ciencia y técnica, consultoría privada u otros, muy por el contrario.

Por otra parte, la investigación también buscó indagar sobre una serie de indicadores que permiten analizar la disponibilidad de medios, a los cuales las instituciones acceden para captar conocimiento e información que permitan una actualización del stock acumulado en sus áreas temáticas de trabajo. Además se realizó una (auto) evaluación de los medios disponibles, referida a la utilidad de los mismos para el funcionamiento y el trabajo de las instituciones.

En relación al primer punto, se consultó por la disponibilidad de medios, tradicionales en algunos casos y de mayor actualidad en otros, tales como biblioteca, bases de datos y sistemas informáticos. En términos generales, la mayoría de las instituciones dicen contar con un buen nivel en materia de disponibilidad de fuentes de captación de información y conocimiento. Solo tres instituciones manifiestan no disponer de biblioteca.

Se destaca, además, que la evaluación que hacen de los medios de que disponen para captar conocimientos e información es positiva, ya que se evalúan de "aceptables" a "buenos"<sup>57</sup>.

En un nivel más bajo de disponibilidad y evaluación se encuentra INTERNET. La disponibilidad de este medio se asocia a una mayor exigencia de actualización, destacándose el mismo por las amplias posibilidades que brinda en diversas temáticas y aplicaciones (comercio exterior, bolsas de subcontratación, estudios en temas diversos, información de mercado, etc.). En este caso se observa un menor número de instituciones que cuentan con este servicio en forma propia, presentando además una evaluación más baja ("aceptable") que los anteriores en cuanto a su utilidad. Esto sin embargo parece estar directamente relacionado al nivel alcanzado por las instituciones en cuanto al grado de capacitación para su uso.

En contraste con este comentario, al parecer existe una preocupación de las instituciones por actualizarse en este instrumento, ello se evidencia en un uso intensivo de la red (fundamentalmente el e-mail), en el hecho que un porcentaje importante del personal de las instituciones está capacitado para su uso (65% en promedio), y también en el hecho de que la mitad de las instituciones ya cuentan con una página web.

En lo referente a "formación general" y "capacitación formal" de los integrantes de las instituciones se destaca, por una parte, la evaluación (realizada por los responsables de las instituciones) en donde se los califica con nivel "alto", en más de la mitad de los casos, y "medio", en otros seis. Si a esto se suma el hecho de que el 64% de las instituciones dice contar con personal capacitado en nivel "terciario" y "universitario", puede señalarse que la región cuenta con una masa crítica importante de recurso humano, involucrado en la trama institucional, que posee un considerable nivel de capacitación.

Se puede señalar, por tanto, que existe una buena base de condiciones mínimas para abordar agendas en temas variados de trabajo.

Este comentario, de tipo general, puede contrastarse con otros que se desarrollan mas adelante, en los que se señala que las instituciones, ante los cambios del contexto económico, necesitan una actualización permanente de sus mecanismos de gestión y su estructura de roles, para lo cual deben "elevar su grado de profesionalización" a través de la capacitación de sus dirigentes y personal directivo.

#### b. Transferencia de información.

En relación a la circulación de información, se trabajo sobre una serie de variables que representan los esfuerzos que cada institución realiza en transmitir la información a través de distintos medios, variables que han servido para la elaboración de un "Índice

<sup>57</sup> Se utilizó la siguiente escala: Mala, Regular, Aceptable, Buena, Muy Buena.

de Transmisión de Información"<sup>58</sup>(ITI). En la realización del ITI, se ha tenido en cuenta tanto la transmisión formal de información, como la transmisión informal.

Como se observa en el siguiente gráfico (número 3), se destaca la Municipalidad como la institución que alcanza el valor más alto del índice (57.6 de un máximo de 100). Otras instituciones que sobresalen en este sentido, con valores más altos que la media (30.7) son la Secretaría de Programación Económica (40.16), la Sociedad Rural (43.21) y la Universidad Tecnológica Nacional (38.22).

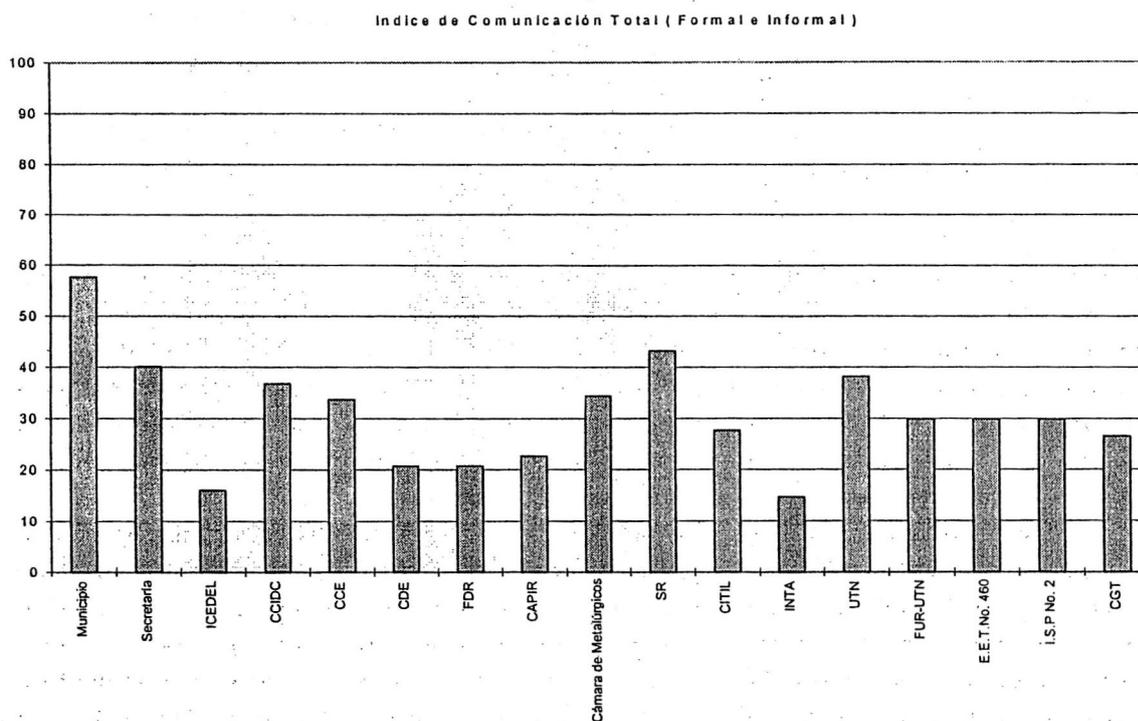
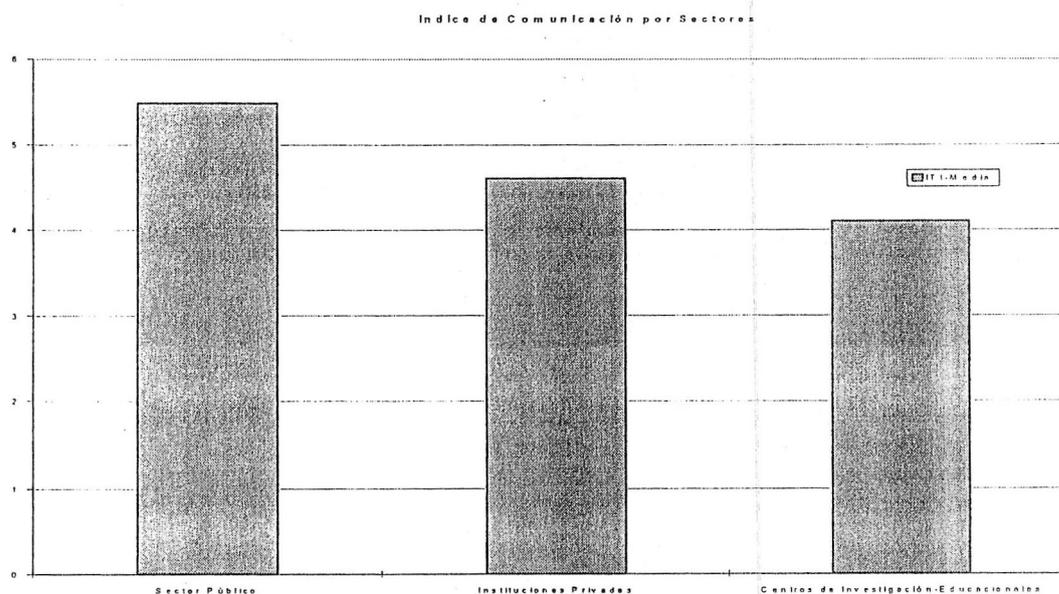


Gráfico N°3

#### GRAFICO N°4

<sup>58</sup> Se debe tener en cuenta que en el Índice de Transmisión de Información, cada institución autoevalúa los métodos que ella misma emplea para comunicarse. Para más detalle, ver en anexo estadístico sobre índice de transmisión de información.



También se han analizado los datos agrupando a las instituciones por sectores. En este caso, es el Sector Público el que se destaca por ser el que mayor esfuerzo realiza en transmitir información al resto de la trama institucional, seguido por las instituciones privadas y, por último, los centros de investigación y educación. Algo que queda evidenciado en los resultados obtenidos, y que hace, como ya veremos, a la competencia principal que el conjunto de instituciones le reconoce a dicho sector.

A la vez, se aprecia el mayor nivel de aislamiento de los centros educativos y de investigación, caracterizados por ser actores con una actitud más pasiva en este sentido. Específicamente, en el caso de los centros de investigación, se observa que estos son los menos integrados al resto de las instituciones, en circunstancias que, como se vio, son los que mayor nivel de captación de información y conocimiento presentan. Las razones vertidas acerca de este grado de aislamiento son variadas: disparidad de sus temáticas de trabajo, los no siempre efectivos canales de participación a los cuales el sector puede recurrir, etc. Pero no se observaron conflictos previos que inhabiliten la mayor articulación con este importante actor.

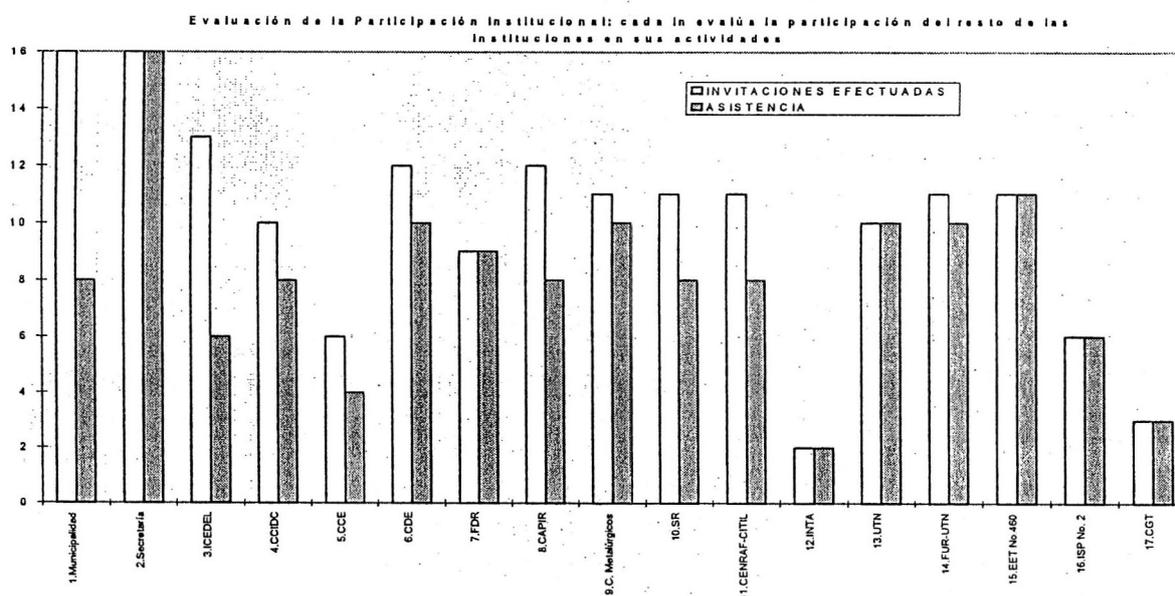
No obstante, la evaluación general sobre los esfuerzos de transmisión de información por parte de la trama institucional es altamente positiva, los pisos de evaluación son altos incluso para el sector que presenta un menor grado de esfuerzo en tal sentido. Lamentablemente no se cuenta con información sobre experiencias similares para poder realizar comparaciones.

### c. Circulación de información y participación institucional.

Para conocer cuáles son las instituciones que generalmente participan en las actividades que se realizan, demostrando con ello el interés por la información que transmite el resto de las instituciones, se preguntó por la asistencia a actividades realizadas por cada institución.

Con la información obtenida se elaboraron dos gráficos (N° 5 y 6), en los que se aprecia en que medida las instituciones hacen partícipes (lo que mostraría el esfuerzo de difusión de su información al resto de la trama institucional), o participan (que representa el interés mostrado en la información que proviene de otras instituciones) de lo que se ha denominado “circulación de información”.

### GRAFICO N°5



En el gráfico N° 5 se expone un índice que evalúa las “invitaciones” realizadas por las instituciones y otro que muestra la “asistencia” a dichas invitaciones, evaluado por la misma institución.

En general, los resultados muestran que el sector público, que incluye a la Municipalidad, la SPE y el ICEDEL, es el que intenta integrar a toda la trama institucional en sus comunicaciones/actividades, sean formales o informales, ya que invitan del 80 al 100% de las restantes instituciones relevadas. Sin embargo, este sector manifiesta que solo participa de sus actividades la mitad de las instituciones invitadas, con excepción de la SPE, que afirma que a sus actividades acude el 100% de las invitadas, quizá debido a la especificidad de los temas que trata.

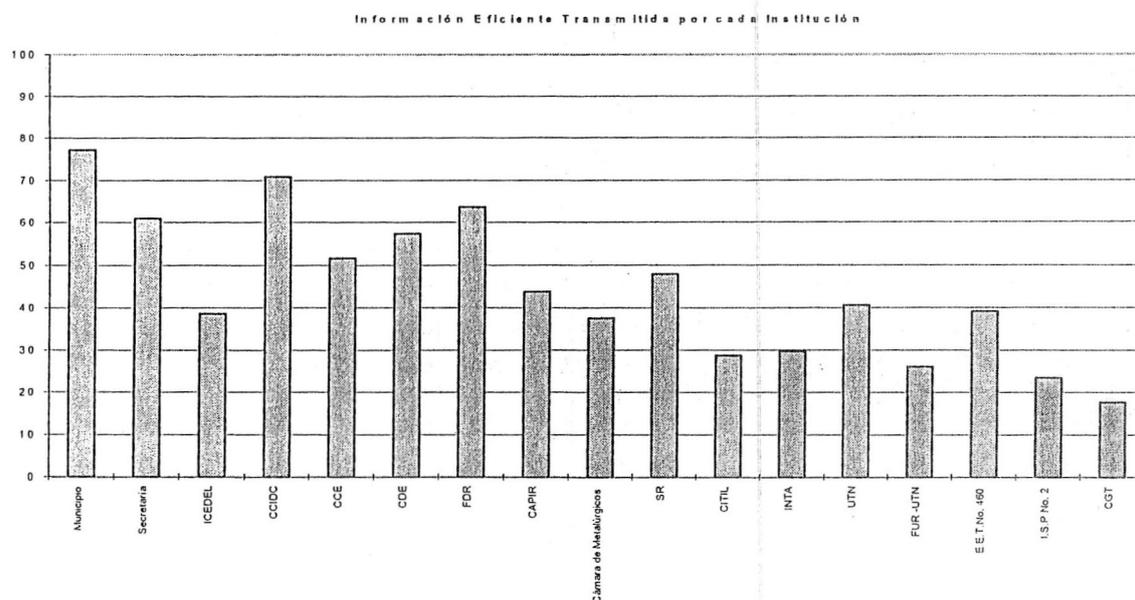
El resto de los agentes, que presentan pisos similares de esfuerzos de comunicación, suelen también presentar un gap entre ambos factores analizados, menor sin embargo

que el que evidencia el sector público. De manera que, desde su punto de vista, invitan a un número de agentes institucionales, que no se corresponde con el número de asistencias que reciben a sus actividades.

También se evaluaron los métodos empleados por las instituciones para comunicarse, así como el grado de utilidad de la información captada por las instituciones cuando participan de las actividades organizadas por las otras (gráfico N°6).

En este caso, nuevamente es la Municipalidad la que recibe la mas alta evaluación por parte de las demás instituciones, es decir, es la institución mejor evaluada en lo que se definió como "transmisión de información eficiente" (métodos usados y utilidad de la información), seguida por el CCIDC, la FDR, el CDE, la CCE (lo mas representativo del sector privado) y la Secretaría de Programación Económica, todas ellas con valores que superan el 50% del total.

GRAFICO N°6



#### d. Circulación Intrainstitucional.

En lo referente a la comunicación y difusión de la información y conocimiento dentro de las instituciones, las principales conclusiones de la información obtenida son :

En primer lugar, la mayor parte de las Instituciones del territorio usan métodos formales para transmitir información (reuniones, seminarios, cursos, etc.). Únicamente seis instituciones, la Secretaría de Programación Económica, el CCIDC, la CCE, CAPIR, la Escuela de Enseñanza Técnica No. 460 y el Instituto Superior del Profesorado (ISP), emplean algún método informal. De estas, la CCE y el ISP son las únicas instituciones que se comunican informalmente en todos los casos.

En segundo lugar, se registra un alto porcentaje de afiliados/socios/clientes/alumnos/etc. (dependiendo de la institución) informados por sus instituciones. Únicamente existen tres instituciones por debajo del 50% de alcance posible, estas son: la Municipalidad, el Instituto Superior del Profesorado y la CGT. En el caso de la Municipalidad, el Intendente (con un alto nivel de exigencia), realizó un especial hincapié en la falta de circulación de información en la institución que conduce.

En tercer lugar, la información recogida muestra que, en su gran mayoría, las instituciones desconocen el perfil de sus miembros a quienes no les llega la información. Casi la mitad de las instituciones o no saben de quiénes se trata o bien señalan que estos no tienen un perfil determinado, y solo una cuarta parte manifiesta que se trata de miembros desinteresados o pasivos, lo que supone, al menos, un mínimo conocimiento de los actores en esta situación.

Este último punto evidencia una debilidad en los mecanismos que permitirán ampliar la cobertura institucional, o en su defecto, al menos obtener un mayor conocimiento de la masa potencial de posibles clientes, socios, afiliados, etc., y de sus características, a los cuales no se está llegando o de los cuales no se está obteniendo mayores niveles de participación. Esto constituye, por lo tanto, un camino de acción posible de trabajo a desarrollar por y en las instituciones de la región.

Hasta acá se analizaron algunos factores centrales del proceso de aprendizaje institucional y de su transferencia territorial. Sin embargo, estas acciones no necesariamente se materializan en acuerdos entre los diferentes agentes. Como se señaló en el apartado teórico, la articulación institucional y los acuerdos que de esta puedan generarse, resultan ser un aspecto central para que los activos (conocimiento e información) puedan contribuir a la generación e implementación de políticas de desarrollo compartidas por diferentes actores. En el siguiente apartado se analizan los principales canales por los cuales transita la cooperación en la región.

## 2.2. Articulación y complementación de activos y competencias intersectoriales. La política en proceso de construcción.

Los sistemas económicos de base territorial que han transitado senderos de crecimiento basados en la generación de ventajas competitivas endógenas muestran que los factores fundamentales de su desarrollo no sólo radican en la existencia de una variada y especializada oferta de servicios institucionales de apoyo, sino que también en el funcionamiento de un ambiente favorable al desarrollo económico y la existencia de una trama institucional, que permitan a los agentes explotar el máximo las sinergias y economías externas provenientes de dicho ambiente.

La generación de interdependencias (el intercambio de información, la realización conjunta de actividades de I&D, la comercialización externa conjunta, el acceso a servicios comunes, la complementación de activos, etc.) en muchos casos no se da en forma espontánea, como resultado de una conducta estratégica de los agentes individuales (fundamentalmente empresas), sino que es el producto de la intermediación de alguna forma institucional, pública, privada o mixta, que actúa como catalizadora de los potenciales del desarrollo existentes en el territorio.

Desde esta perspectiva las instituciones adquieren un rol fundamental y -a la vez- crítico, no sólo como unidades funcionales de apoyo sino como órganos constitutivos (en estructura y dinámica), que determinan las posibilidades de alcance, de interdependencias y cooperación entre los diferentes agentes. Como señalan Edquist y Johnson (1997), la cooperación es un elemento importante para favorecer el desarrollo económico, y "las instituciones deben controlar y regular tanto los conflictos como la cooperación, que surjan entre individuos y grupos".

Sin este accionar institucional "los cambios económicos serían muy dificultosos", debido, en parte importante, a que los intereses particulares aislados difícilmente logren generar los consensos necesarios para el logro de los objetivos señalados. Además de que difícilmente los agentes económicos en forma individual, fundamentalmente los de menor capacidad y recursos, puedan acceder a la información, a los conocimientos, a los servicios, etc. para poder operar proactivamente en las condiciones de mercado actuales.

En esta parte de la investigación se ha intentado medir el grado de cooperación que existe entre las instituciones del territorio. En primer lugar, se indaga sobre la existencia o no de proyectos conjuntos entre ellas, y se ha confeccionado un Índice de Cooperación para evaluar las respuestas obtenidas<sup>59</sup>. Por otra parte, el estudio no sólo ha contemplado la cooperación interinstitucional sino también la cooperación intrainstitucional. Los resultados obtenidos se detallan a continuación.

### a. Cooperación interinstitucional.

#### a.1. Proyectos conjuntos.

<sup>59</sup> El Índice de Cooperación determina un promedio de las evaluaciones de cada institución en relación a: i) La cantidad de proyectos conjuntos que tienen con otras instituciones, evaluando si consideran Adecuada, Poco adecuada o Nada Adecuada esa relación interinstitucional; ii) el tipo de relación: Cooperativa, Neutra o Conflictiva; iii) los resultados de los proyectos conjuntos mencionados: Muy Exitosos, Exitosos o Nada Exitosos.

En relación a los proyectos realizados en forma conjunta por las instituciones de la región, los datos obtenidos muestran que la Secretaría de Programación Económica (Sector Público) es la entidad que desarrolla proyectos con el mayor número de instituciones, en concreto, con el 100% de las relevadas. En un segundo lugar se sitúa el CCIDC (que se relaciona con 12 instituciones), y en tercer lugar se encuentra la E.E.T N° 460 (que contacta con 10 instituciones).

Como se observa en el cuadro, en general, todas las instituciones tienen algún proyecto con los demás miembros de la trama institucional, no obstante existen cinco instituciones que manifestaron en sus respuestas un grado menor de cooperación que el resto en lo que hace a proyectos conjuntos (INTA, CGT, CIM, FUR-UTN, ISP). Esto puede explicarse por diferentes razones, entre estas, por la especificidad de las actividades que estas desarrollan. Pero fundamentalmente las razones están referidas a los niveles de aislamiento que presentan algunas de estas instituciones.

Cuadro N°4. Proyectos conjuntos

Institución	Número *
1. Municipio	8
2. Secretaría	15
3. ICEDEL	6
4. CCIDC	12
5. CCE	7
6. CDE	8
7. FDR	9
8. CAPIR	6
9. CIM	2
10. SR	6
11. CENRAF	8
12. INTA	1
13. UTN	8
14. FUR-UTN	2
15. EET.N° 460	10
16. ISP N° 2	3
17. CGT	2

\* Indica el número de instituciones con las que se coopera en la región.

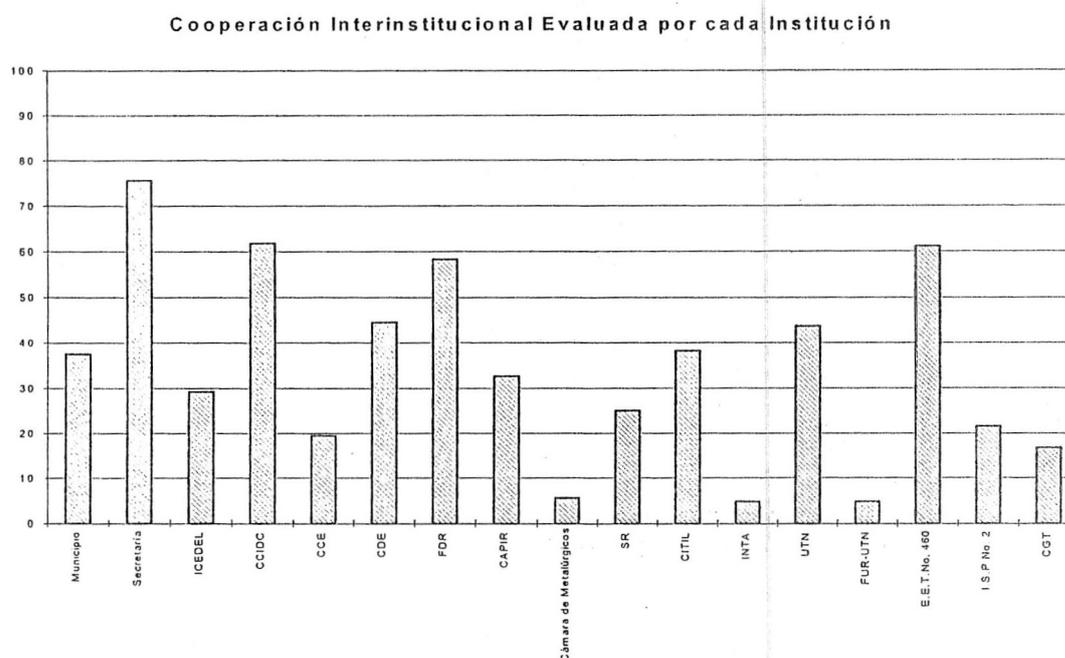
Para analizar la cooperación interinstitucional con un mayor grado de desagregación, se confeccionó un Índice de Cooperación, formado por la media de las evaluaciones que cada institución dio a tres variables: la cantidad de proyectos conjuntos con las otras instituciones, el tipo de relación que se establece en la gestión cooperativa con él o los partners y la evaluación de resultados de los proyectos conjuntos mencionados. Los valores máximos del índice representan la existencia de mayor cantidad de proyectos en común con otras instituciones, relaciones "cooperativas" en la gestión de estos y evaluación exitosa de los resultados. Los datos han sido traducido a porcentajes para facilitar la interpretación.

De este índice surgen tres niveles diferenciales de asignación de valor a la cooperación interinstitucional de la región<sup>60</sup>:

<sup>60</sup> El valor máximo del índice es 100%.

- a) instituciones que le asignan a la cooperación valores superiores: Secretaría de Programación Económica (SPE), CCIDC, FDR y E.E.T. N°460, que le asignan valores superiores al 50%. Como se observa, en este grupo aparece representada al menos una institución por sector, siendo la SPE, el CCIDC y la FDR los principales impulsores de la articulación público-privado en el territorio.
- b) instituciones que sitúan la cooperación en valores intermedios: Municipio, ICEDEL, CDE, CAPIR, SR, CENRAF-CITIL, UTN e Instituto Superior del Profesorado, que asignan valores entre el 20 y el 50%.
- c) instituciones que asignan valores menores a la cooperación: CCE, Cámara de Metalúrgicos, INTA y FUR-UTN.

**Gráfico N°7**

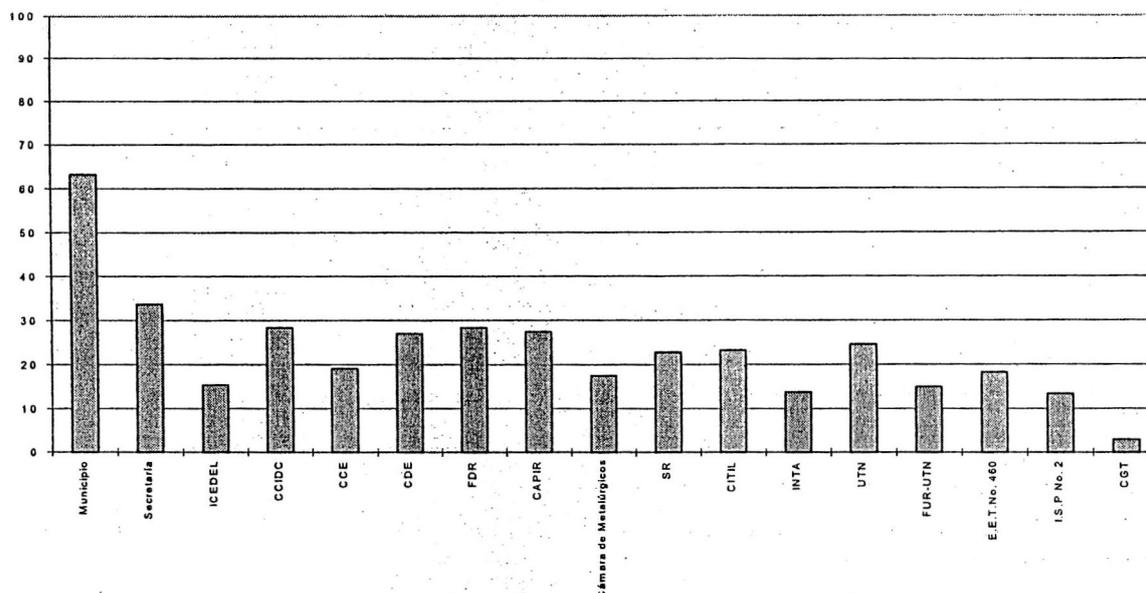


Un análisis adicional, y que sirve para contrastar la información del gráfico anterior, puede extraerse de la expresada en el gráfico N° 7, referida a la evaluación que cada institución recibe como "sujeto cooperativo" por parte de las demás instituciones. Los resultados obtenidos, cuya importancia es necesario destacar, muestran que es la Municipalidad la que obtiene la evaluación más alta del panel (63% de un máximo teórico de 100% que contempla el índice) a la hora de ser evaluada por el resto de las instituciones, presentando un valor ampliamente superior al de otras instituciones. Como puede observarse, el Municipio es la única institución con una evaluación que supera el 50%, detrás de ella figura la Secretaría de Programación Económica (también parte del sector público).

Por tanto, es el sector público quién recibe el mayor reconocimiento del conjunto de las instituciones en tal sentido. Seguidamente, y con niveles muy similares entre ellos, figuran la mayoría de las instituciones representativas del sector privado.

Gráfico N°8

Cooperación de cada Institución Evaluada por el resto



## a.2. Temáticas dominantes en los proyectos conjuntos.

En relación a los proyectos conjuntos realizados entre instituciones resulta interesante analizar el tipo de proyectos que se desarrollan, con objeto de conocer cuáles son los temas "atractor" o áreas temáticas que mayor interés suscitan en la región para tales efectos.

De los resultados de la investigación surge que los temas de mayor interés para la realización de actividades conjuntas entre las instituciones son los relacionados con la "capacitación" y la "formación de recursos humanos", ya que 12 de las 17 instituciones relevadas (el 71%) trabajan en forma conjunta en estos temas con alguna otra institución de la región. En menor medida, también se coopera en "investigación", siendo 7 las instituciones involucradas en este tipo de relación, así como en el "apoyo de nuevos emprendimientos" y "pasantías" (6 respectivamente).

Como puede observarse en el cuadro siguiente, las áreas que convocan las relaciones cooperativas en la región no se limitan a las mencionados, sino que abordan una amplia gama temática, muchas de los cuales son parte de la agenda actual de hacedores de política, fundamentalmente para PyMEs.

Cuadro N° 5. Temas dominantes en proyectos conjuntos

Temas	N° de Instituciones
-------	---------------------

CAPACITACIÓN DE RECURSOS HUMANOS	12
INVESTIGACIÓN	7
NUEVOS EMPRENDIMIENTOS / PROGETEC	6
PASANTÍAS	6
INFRAESTRUCTURA	5
RELACIONES INTERNACIONALES	5
CALIDAD	5
FERIAS	4
SUBCONTRATACIÓN	4
I&D	4
RELACIONES FINANCIERAS	4
SERVICIOS	3
ACTIVIDADES GREMIALES	3
APOYO A PyMEs	3
RONDAS DE NEGOCIOS	2
RESIDUOS INDUSTRIALES	2
RELACIONES COMERCIALES	2
CENTROS DE GESTIÓN	2
CREACIÓN DEL CDE	2
INTERCAMBIO DE INFORMACIÓN	2

Nota: Se debe tener en cuenta que la cooperación en la región no se limita únicamente a los temas expuestos en este cuadro, sin embargo, estos son los más reconocidos por las instituciones analizadas.

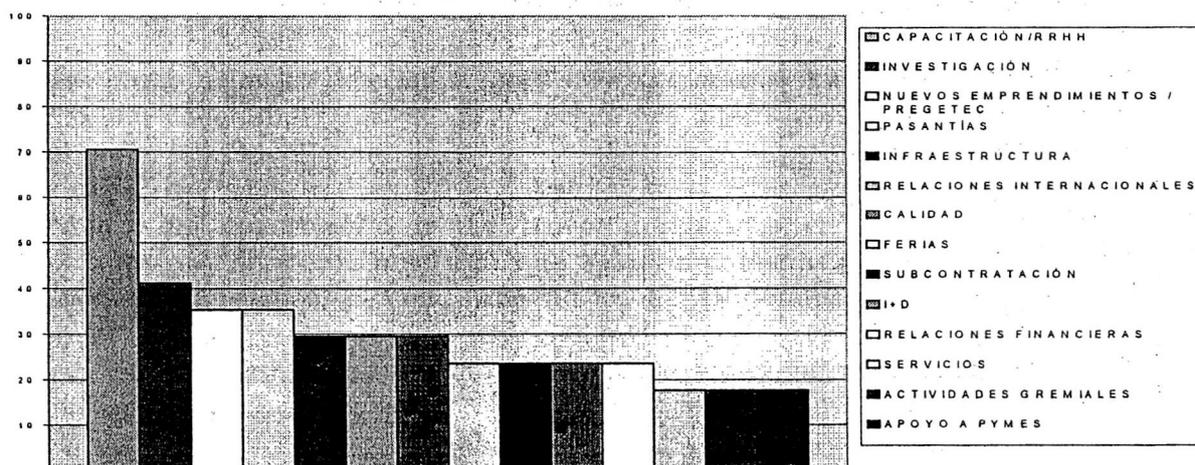
### a.3. Importancia de los proyectos conjuntos.

En el punto anterior se vieron los temas dominantes en los proyectos de cooperación entre las instituciones de la región. En forma complementaria se considero de interés conocer la importancia que las instituciones asignan a cada uno de estos temas, para ver si realmente cooperan en aquello que consideran relevante para el desarrollo económico del territorio. Para tal efecto se solicitó a los agentes que numeraran por orden de importancia cada uno de los proyectos conjuntos que habían realizado con instituciones de la región. Con los valores obtenidos, se creó un índice, resultado de la media ponderada de los lugares o puestos de importancia asignados a cada tipo de relación<sup>61</sup>.

### Gráfico N°9

<sup>61</sup> Ver Anexo estadístico. Importancia asignada a proyectos conjuntos.

Relaciones Interinstitucionales - Tipos de Proyectos Conjuntos



Nota: El gráfico presenta los temas dominantes en proyectos conjuntos cuyo valor supera el 18%

Como se observa en los datos de este gráfico, al igual que en los expuestos en el cuadro anterior, la "capacitación", además de ser el tema que mayor cooperación convoca, es también el más valorado por las instituciones.

No obstante lo anterior, al comparar el nivel de cooperación existente en algunos temas con la importancia que se les asigna a los mismos, se observan algunos desajustes que merecen comentario. Por ejemplo, en el caso de "infraestructura": figura segunda en el orden de importancia asignada y quinta en el nivel de cooperación que las instituciones realizan en torno a este tema; "investigación y desarrollo": figura quinta en orden de importancia y décima en la cooperación alrededor del tema. Por el contrario, aparecen temas como "nuevos emprendimientos", que figura tercero en el nivel de cooperación y décimo cuarto en el orden de importancia.

En el caso de los dos primeros (infraestructura e I&D) puede argumentarse que se trata de temas que implican el compromiso de recursos de una escala considerablemente mayor que, por ejemplo, la capacitación. Específicamente, en el caso de investigación y desarrollo, se trata de un área que implica también inversión y trabajo en tecnologías duras, muchas de las cuales están por demás lejos del alcance de muchas empresas del territorio.

En el tercer ejemplo (nuevos emprendimientos), se trata fundamentalmente de la participación en un programa de generación de emprendedores tecnológicos (PROGETEC), pudiendo ser un proyecto, y tema, cuyas expectativas -en el mismo- son menores que la voluntad cooperativa manifiesta sobre el mismo. En un capítulo posterior se tratará específicamente el tema del "entrepreneurship".

#### a.4. Relaciones internacionales compartidas con instituciones locales.

El análisis hasta acá realizado puede ampliarse incorporando la información que se obtuvo sobre un aspecto particularmente relevante de la cooperación institucional, que además es un factor de fuerte anclaje en el territorio, como lo es el proceso de internacionalización. En economías abiertas y altamente competitivas el intercambio

permanente de información, experiencia y know how con empresas, gobiernos e instituciones de países extranjeros se transforma en un activo clave para el desarrollo económico.

En este punto se busca detectar el stock de vinculaciones interinstitucionales en tal sentido, dar cuenta del perfil de dichas relaciones internacionales y de los actores y partners que estas involucran.

Los datos del cuadro N°6 (sobre temas dominantes en proyectos conjuntos) presentados anteriormente muestran que solo cinco instituciones mencionaron las "relaciones internacionales" como uno de los temas dominantes de sus proyectos conjuntos. En este caso, al realizar una pregunta directa y específica sobre el tema se observa un panorama mas cercano a lo que se logro incorporar a partir de las entrevistas en profundidad.

Cuadro N°6. Relaciones internacionales compartidas con otras instituciones locales

Relaciones	Número de Instituciones	%
Sí	12	70
No	3	18
Sin relación internacional	2	12
Total	17	100

Como se observa en el cuadro, la información relevada indica que doce de las diecisiete instituciones comparten relaciones internacionales con alguna institución del territorio, alcanzando el 70% del total de instituciones. Solo tres casos señalan no compartir este tipo de relaciones con un partner de la región y dos reconocer no tener relaciones internacionales.

En relación a los tipos de vinculación que las instituciones establecen con el externo, independientemente de si se realizan o no con partner regionales, se observa lo siguiente:

Cuadro N°7. Participación institucional en relaciones internacionales

Tipo de Relación Internacionales	% Sí	% No
Comerciales	35	65
Financieras	18	82
Productivas	12	88
<b>Educativas</b>	<b>82</b>	18
<b>Tecnológicas</b>	<b>65</b>	35
Sociales	18	82
Otras	12	88

En primer lugar son las vinculaciones de tipo educativas y tecnológicas las relaciones internacionales que más desarrollan las instituciones de la región, apareciendo éstas en un 82 y 65% de los casos respectivamente. Este fenómeno también refleja el fuerte

trabajo en la temática de calidad que llevaron adelante algunas de estas instituciones desde los primeros años de la década pasada, además de ser coincidente con los objetivos que las instituciones han definido en este terreno.

A su vez, y menos desarrolladas, se encuentran las relaciones comerciales, las cuales están presentes en un 35% de los casos, y finalmente se observan las cuatro restantes del panel con porcentajes inferiores al 20%.

Un mayor nivel de desagregación sobre el tema puede obtenerse del siguiente cuadro, que muestra: en la primera columna -de izquierda a derecha-, las instituciones mencionadas como partner en el vínculo externo (una por fila); en la segunda columna, el número de menciones que cada institución recibe; en la tercera columna, la o las instituciones que reconocen el vínculo con la institución en cuestión y; en la cuarta columna, el porcentaje de los vínculos en los cuales figura la institución mencionada sobre el total de vínculos que aparecen en el conjunto de la muestra.

Cuadro N°8. Instituciones que cooperan en relaciones internacionales

Sí	Institución	N° de Menciones	Institución partner	% sobre total de relaciones
	Municipalidad	7	CCIDC, CCE, CDE, FDR, CAPIR, UTN, ISP	25
	Cámara de Comercio Exterior	5	Municipio, SPE, CDE, CAPIR, SR	18
	Centro Desarrollo Empresarial	3	CCIDC, FDR, CIM	10
	Universidad Tecnológica	3	Municipio, SPE, CDE	10
	Sociedad Italiana	2	Municipio, SPE	7
	Fundación Desarrollo Regional	2	CCIDC, CIM	7
	Instituto Argentino Germano	2	Municipio, SPE	7
	Cámara de Comercio e Industria	1	Municipio	4
	Secretaría Programación Económica	1	ICEDEL	4
	FUR-UTN	1	CCIDC	4
	CITRA	1	CDE	4
<b>Total</b>	<b>11</b>	<b>28</b>		<b>28</b> (100)

Como puede observarse, en la primera columna figuran once (11) instituciones de un total de 17, observándose dos casos de "instituciones" no incluidas en la muestra (Sociedad Italiana y Instituto Argentino Germano) y un caso que estaba "indirectamente" incluido a través del CITIL, que es el CITRA.

A su vez no aparecen mencionadas cuatro instituciones que reconocen vínculos externos compartidos (ISP, ICEDEL, CCIDC, CIM), lo que en algunos casos puede estar encubierto tras la mención de otra institución "asociada" como el CDE, en el caso de la CCIDC; o la Municipalidad, en el caso del ICEDEL. El caso del FUR-UTN, que señala no tener vínculos externos compartidos, aparece mencionado por la CCIDC en relación a un proyecto en actual elaboración, y es probable que por esta razón el FUR no lo reconozca como un proyecto concreto.

La información que resume el cuadro muestra que la institución que aparece con más menciones es la Municipalidad (7 menciones), correspondientes al 25% del total de

vínculos reconocidos (28 en total), destacándose que esos vínculos abarcan casi el conjunto de las instituciones tanto del sector privado como del tecnológico educativo, los "interpúblicos" en este caso no figuran.

En segundo lugar aparece mencionada en cinco oportunidades la Cámara de Comercio Exterior, correspondiente al 18% del total de vínculos.

En tercer lugar aparecen el Centro de Desarrollo Empresarial y la Universidad Tecnológica, con tres menciones cada una (10% del total de casos respectivamente), estando los vínculos del CDE más ligados al sector privado y los de la UTN al sector público.

En cuarto lugar (con 2 menciones), junto a la Fundación de Desarrollo Regional, figuran dos instituciones que no fueron incluidas en la muestra, la Sociedad Italiana y el Instituto Argentino Germano, en ambos casos los vínculos de estas son exclusivamente con el sector público.

Como puede observarse las vinculaciones con el externo a partir de estrategias asociativas se encuentran ampliamente difundidas en el territorio, siendo el referente del Estado y la institución privada competente (Cámara de Comercio Exterior) los motores de las acciones cooperativas en tal sentido.

Desde el punto de vista prospectivo se consultó por proyectos de internacionalización que las instituciones estén planificando hacia un futuro cercano, y si estos tienen o no un partner de la región. En este caso se observa lo siguiente:

Cuadro N°9. Instituciones y proyectos futuros

Proyectos futuros	Número de Instituciones	%
Sí	10	59
No	7	41
Total	17	100

De un total de 17 instituciones 10 tienen en mente proyectos de internacionalización para desarrollar a futuro, representando el 60% del total de casos, lo que permite visualizar el nivel de arraigo, y la potencialidad, que el tema de la internacionalización tiene en esta región. Por el contrario siete instituciones no están proyectando sobre este tema.

A su vez, el siguiente cuadro muestra a las instituciones que reconocieron tener proyectos en mente (diez en total) en relación al tipo de proyecto en el que están pensando, el partner regional con el cual (o los cuales) pretenden desarrollarlo y los países en/con los cuales se pretende realizar dichos proyectos.

Cuadro N°10. Instituciones con proyectos futuros

Institución	Tipo de Proyecto	Partner	Total de partner
1. Municipalidad	Estudiar la posibilidad de trabajar con alguna región de EEUU.	UTN, Institut.Argentino Germano,Sociedad Italiana, CCE, CCIDC	5
2. Secretaría.de Programación Económica	Generación de viajes de actualización tecnológica con pequeñas empresas y promoviendo la transferencia de tecnología: con Italia, Alemania y Brasil.	CAPIR, CDE, UTN, ISP, Instituto Tecnológico	5

3. ICEDEL	Proyecto URBAL con otras ciudades de A.Latina y CE	(Sin socio local)	0
4. CDE	Generación de un centro de negocios empresariales de carácter internacional. No se menciona país/es.	CCE	1
5. CCIDC	Apertura de oficinas en el extranjero a partir de mejorar las relaciones con embajadas. No se menciona país/es.	FUR	1
6. CDE	Presentar al CDE como contraparte de cooperación internacional para la captación de fondos. No menciona país/es.	(Sin socio local)	0
7. SR	Potenciar la muestra (rural) a nivel internacional. No menciona país/es.	Municipalidad	1
8. CITIL	Generar una red en el Mercosur y CE de los servicios que ofrece nuestra institución. Presencia en los mercados asiáticos (a través del INTI).	INTI	0
9. UTN	Intercambio con la facultad de Ingeniería de la Universidad de Bolonia, Italia. Profundizar la relación con Alemania y Brasil	(Sin socio local)	0
10. EET	No menciona proyecto ni país/es	(Sin socio local)	0
Total (10)			

En la información expuesta en este cuadro se observa un variado menú de potenciales proyectos a desarrollar por las instituciones, (muchos de los cuales están en pleno proceso de maduración), así como la diversidad de países con o en los cuales se pretenden implementar. Esto refleja la profundidad con que el tema se instaló en el territorio, y que obviamente responde a toda una trayectoria de la región en este aspecto.

También se destaca el hecho de que estos proyectos en el 60% de los casos incluyen a uno o a varios partner de la región. En este sentido las instituciones que más se destacan por el número de partner involucrados en los proyectos son la Municipalidad y la Secretaría de Programación Económica (el sector público). En ambos casos los proyectos cubren un variado espectro de instituciones, como entidades empresarias y educativas, lo cual evidencia el hecho de que la acción de promoción llevada adelante por el Estado a principios de los años 90' sigue vigente hacia finales de la década.

Por otra parte, dada la diversidad de proyectos externos futuros que incluyen a un partner regional, puede señalarse que existe una considerable masa crítica de vinculaciones externas y acumulación de procesos de aprendizaje en variadas esferas sectoriales del territorio que permiten pensar en una estrategia de política que tenga como objetivo potenciar el proceso de internacionalización de la región, desde la perspectiva de los acuerdos interinstitucionales. Como se verá en el capítulo referido a la creación de empresas este tipo de conclusiones solo es posible realizarla en relación a aquellos temas difundidos y de fuerte arraigo en el territorio.

#### a.5. La cooperación intrainstitucional.

Para disponer de elementos complementarios que sirvan para profundizar el estudio de la cooperación en el territorio, se ha intentado evaluar paralelamente el grado de cooperación que existe dentro de cada institución, con base en dos ejes: primero, en el como se produce la toma de decisiones dentro de cada institución y segundo, en el tipo de relación -cooperativa o no cooperativa- que existe entre el personal de la misma<sup>62</sup>.

<sup>62</sup> Ver Anexo estadístico. Cooperación Intrainstitucional.

La información recogida muestra, en general, que casi todas las instituciones analizadas manifiestan valores de cooperación interna altos.

Analizando en forma independiente las variables arriba citadas, puede señalarse que: En lo relativo a las características del proceso de toma de decisiones la gran mayoría manifiesta que las decisiones dentro de sus instituciones se toman con importantes grados de horizontalidad. Por otro lado, en relación al tipo de relaciones en su interior, la mayoría de las instituciones dicen tener relaciones de tipo "cooperativas" (15 de 17 casos).

Esta información permite hacer una reflexión en torno al importante grado de armonía interna que manifiestan las instituciones del territorio, sin embargo es necesario aclarar que revelar conflictos internos no es una práctica habitual de las instituciones, menos aún ante interlocutores externos. No obstante lo señalado algunas manifestaron la existencia de restricciones a la cooperación interna.

#### b. Complementación, transferencias y recurso humano.

Este es otro de los aspectos de gran importancia para este trabajo, y que hace a la complementación y transferencia de activos en el territorio. Previamente se señaló el hecho de que la gran mayoría de la dirigencia institucional es nativa de la región, lo cual tiene efectos directos en el traspaso de "institucionalidad", en sentido tradicional (costumbres, hábitos, valores), a las "organizaciones" (la legalidad estatutaria) en los cuales esta dirigencia se inserta.

En el caso particular de estudio se observa un fenómeno que tiene un efecto aún mayor sobre el comentario anterior, y es el hecho de que una parte de esta dirigencia "pasa", o se transfiere, en forma permanente de un sector a otro de la sociedad. Sea desde el sector público al privado y, fundamentalmente, desde el privado al público, por lo que la transferencia de activos no solo se materializa en programas, conocimiento y know how, sino también en el mismo recurso humano. Cabe recordar que el primer Intendente de la gestión actual, previo a ejercer esta función tubo un paso importante por una entidad de la gremial empresaria (CCE) y quién ejerce este cargo en la actualidad -1998-, y paralelamente, se desempeña profesionalmente en la actividad privada empresarial. Lo mismo sucede con el actual Secretario de Programación Económica, quién paralelamente se desempeña en la actividad empresarial.

En muchos casos se trata de un fenómeno frecuente a nivel intrasectorial, al interior del sector privado o al interior del sector público, en este caso el fenómeno se observa a nivel intersectorial, lo que aporta otro elemento de gran trascendencia para el estudio de la compleja estructura de funcionamiento de esta región.

En un trabajo de Andrea Saba (1997) en dónde se analizan las características centrales del "modelo italiano" se hace especial referencia a la importancia de contar con "empresarios-organizadores sociales" en un territorio, "empresarios que en el pasado hayan cubierto también cargos políticos, sindicales, que hayan sido presidentes municipales o administradores, que hayan tenido responsabilidades o experiencia política". Estos, dirá el autor "tienen la tarea de transformar un simple agregado de pequeñas empresas en una estructura organizada".

Si bien las experiencias locales difieren en muchos aspectos de lo señalado para el caso italiano, en la región estudiada algunos de estos factores pueden observarse ya que la

experiencia previa de participación institucional, en el ámbito público o en el privado, junto al grado de confianza intersectorial alcanzado, esta activando estos mecanismos de surgimiento y participación de lo que en este trabajo se denominó “emprendedores comunitarios”.

#### b.1. Principales problemas para la cooperación interinstitucional.

El trabajo también aborda el análisis de las principales problemáticas que las instituciones identifican en el territorio para desarrollar la cooperación y las acciones que estas señalan como necesarias para avanzar sobre estas problemáticas.

Cuadro N°11. Principales problemas para la cooperación interinstitucional

Principal Problema	Nº de Instituciones	%
Falta de una mayor <b>coordinación</b> del trabajo institucional (definir roles, complementar y evitar superposiciones)	5	31
Falta de una mayor <b>profesionalidad</b> , modernización institucional	4	23
Falta ampliar el marco de confianza mutua entre estas	3	18
No existen problemas ni restricciones importantes	3	18
Falta de tiempo	1	6
Falta de reconocimiento institucional de todas las instituciones	1	6
Total	17	100

Como se observa en el cuadro, la principal problemática para la cooperación institucional identificada en la región es la “falta de una mejor coordinación del trabajo de las instituciones” (5 casos). Esta dificultad, a su vez, tiene puntos de contacto con la demanda de un mayor grado de profesionalidad que se exige a las instituciones (4 casos). En conjunto, estos dos factores agrupan a nueve casos sobre un total de 17.

En estas respuestas, al igual que en otras que aparecen no sólo en el trabajo de campo sino también como resultados del seminario-taller realizado con los dirigentes de todas las instituciones relevadas<sup>63</sup>, se observan posibles caminos de acción de política tendientes a potenciar la cooperación en la región. Las acciones en este sentido también podrían reforzar el desarrollo de un marco de confianza que aparece mencionado en tres casos. Por último, cabe destacar el hecho de que tres instituciones señalan que no existen mayores dificultades para la cooperación.

El siguiente cuadro muestra las acciones que las instituciones identifican como necesarias para superar las problemáticas mencionadas en el punto anterior.

Como puede observarse se destaca una fuerte demanda de acciones tendientes a lograr un mayor conocimiento entre las instituciones, y la mayor participación de éstas es identificada como una forma para alcanzar dicho nivel de conocimiento (8 de los 17 casos). Por otra parte, se mantiene la necesidad de mejorar la coordinación de las actividades institucionales (5 casos). Ambas respuestas son complementarias y juntas alcanzan a 13 casos.

<sup>63</sup> Para mayor información sobre el seminario-taller ver anexo metodológico.

Cuadro N°12. Acciones tendientes a mejorar la Cooperación Interinstitucional

<b>Acciones para mejorar la cooperación</b>	<b>N° de Instituciones</b>	<b>%</b>
Mayor <b>discusión</b> con los actores, mayor participación para mejorar el conocimiento y lograr más confianza	8	47
Mejor <b>coordinación</b> de actividades y ámbitos de acción institucional	5	29
Intensificar la <b>formación</b> y <b>profesionalidad</b> de los miembros de las instituciones	3	18
N/S-N/C	1	6
<b>Total</b>	<b>17</b>	<b>100</b>

Cabe destacar que el tema analizado, la coordinación del trabajo institucional, es un punto de alta demanda entre las instituciones del territorio. Prueba de esto, también, es que en el seminario taller realizado en el marco de este trabajo fue uno de los ejes de discusión planteado por los asistentes. También se observa una demanda de acciones que apunten al trabajo dentro de las instituciones, para conseguir una mayor profesionalidad de sus cuadros.

Es necesario señalar también que a pesar de la existencia de factores que dificultan la cooperación interinstitucional la información obtenida en este estudio muestra que los niveles de complementariedad del trabajo institucional en la región son altos, por lo que se desprende que los comentarios críticos de la dirigencia evidencian también altos niveles de auto exigencia en tal sentido. Por esta razón, la búsqueda de complementariedad y especialización siguen siendo temas de discusión y dinámica permanente en el territorio.

#### b.2. Instituciones y competencia.

El análisis de los procesos de capacitación institucional, de la transferencia y circulación de información en el territorio, y de la cooperación interinstitucional, permiten configurar un mapa general del grado de especialización que estos agentes han logrado alcanzar en su sendero de aprendizaje.

En este sentido, y no obstante lo anterior, también se consultó expresamente por el reconocimiento de competencias por parte del medio y no por los mandatos estatutarios (que estarían enmarcados en lo que en este trabajo se definió como "organización").

Los resultados obtenidos permiten afirmar que la gran mayoría de las instituciones entrevistadas reconoce tener un lugar asignado en la trama institucional del territorio, lugar directamente vinculado con sus competencias (áreas, actividades y saberes principales en las que se han especializado), por las cuales las instituciones son reconocidas en el entorno por los agentes analizados.

Criterio de Reconocimiento	Nº Instituciones	%
1º Por su trabajo en temas de calidad y capacitación	5	30
2º Por ser generadora de tecnología/conocimiento	4	24
3º Por ser "aglutinadora" de voluntades; por su trabajo en la interacción institucional (a través de proyectos)	3	18
4º Por su carácter gremial	3	18
5º Otros (de difícil clasificación)	2	10
<b>Total</b>	<b>17</b>	<b>100</b>

Nota: En el cuadro se agrupan las respuestas "textuales" de las instituciones, de acuerdo a los criterios que éstas le asignan a su acción institucional en la región.

Como se observa, el grupo mayoritario de instituciones, 5 de 17, señala el trabajo en temas de "calidad" y "capacitación" como el área principal de reconocimiento de sus actividades. Dentro de este grupo cabe hacer una distinción, ya que en dos casos se trata de capacitación de recursos humanos en general, mientras que en otros tres, la capacitación apunta específicamente al sector empresario. De esta forma se aprecia como la trayectoria histórica, analizada en el capítulo anterior, sigue influenciando fuertemente el proceso actual de aprendizaje territorial, en donde el trabajo en "calidad" y "capacitación", (entre la cual es significativa la que implica el área de internacionalización), sigue movilizando los esfuerzos de los agentes del desarrollo del territorio.

En segundo lugar, figuran las instituciones que identifican el reconocimiento de sus actividades en la "generación de tecnología y conocimiento" (4 instituciones de las 17 entrevistadas), lo cual se complementa con el criterio de reconocimiento esgrimido por el grupo anterior, ya que parte de esta "generación" de tecnologías y conocimiento (respuesta que agrupa fundamentalmente al sector educativo y tecnológico) es la que nutre el trabajo del primer grupo.

En tercer lugar, figura un criterio que agrupa al conjunto del sector público, cuyo rol se identifica con la "generación de consensos", criterio referido principalmente a la búsqueda de interacción y acuerdos interinstitucionales.

En algunos casos, sin embargo, la distinción de roles no es formulada en forma clara por los entrevistados. Esto permite abrir un espacio de trabajo en temas vinculados con una mejor definición de la imagen institucional. En las respuestas obtenidas sorprende que en algunas instituciones de clara representación gremial, tanto empresarial como sindical, no se haya respondido en este sentido, es decir, reafirmando y destacando su condición de instituciones gremiales. Esto puede estar relacionado con la interpretación de las preguntas por parte de los entrevistados o con problemas de imagen institucional, tal como se hizo alusión más arriba.

También se detectaron diferencias en las respuestas proporcionadas por los diferentes representantes de una misma institución (presidencia y gerencia). Estas diferencias pueden ser atribuidas a las diferentes funciones que ambas direcciones desempeñan y/o a falta de homogeneidad en el discurso, cuestión que en este último caso también hace a la imagen institucional de las mismas.

El hecho de que la gran mayoría de las instituciones entrevistadas se reconozca un lugar asignado en la trama institucional y que esos lugares sean complementarios y no superposiciones implica, por una parte, un grado apreciable de especialización y de no desdoblamiento de recursos. Si a esto se le agrega que las instituciones presentan un alto grado de transferencia y cooperación podemos inferir que el proceso de especialización institucional llevado adelante está alcanzando a gran parte de las instituciones del territorio.

### 3. La Arquitectura de Gobernancia. Los sujetos y el gobierno de la política.

Uno de los factores a tener en cuenta en investigaciones que involucren la variable política, en este caso del tipo industrial y de desarrollo económico, además de la identificación de los "agentes del desarrollo", es la identificación de la trama de poderes, de influencias y de liderazgos que de una u otra forma siempre están presentes en todo esquema de organización económico social. De acuerdo a estos criterios se asume que "las variaciones de las relaciones sociales y de poder entre empresas, instituciones, empleadores y trabajadores juegan un papel crítico en la configuración de las características sociales y económicas de cada tipo de complejo de producción y de sus perspectivas" (Amin y Robins, 1990).

En este capítulo se buscará ampliar el análisis del proceso de reconversión y de construcción institucional, realizado previamente, a partir de la identificación de la trama de poderes existente en el territorio. Esta dimensión resulta de vital importancia ya que la articulación y la cooperación necesaria para la implementación de políticas interinstitucionales no se desarrolla en un contexto de simetrías estáticas, muy por el contrario, esta generalmente transita por espacios en las cuales el poder, las capacidades, los recursos y las características de los principales agentes difieren de unas a otras y cambian permanentemente a través del tiempo.

Posteriormente se analizará, a través de sus propios actores, la conformación de un "espacio público" de participación y de representación que ha generado el territorio con el fin ampliar la participación y dotarse de mayor horizontalidad en la toma de decisiones, en la discusión, en el diseño, implementación y en la gestión de las políticas "comunitarias". En este marco se analizará la nueva institucionalidad pública no estatal que representa el Plan Estratégico de Rafaela (PER).

En conjunto, ambas dimensiones permitirán profundizar el conocimiento de lo que se definió como el "pacto territorial" existente en la región, a partir del análisis de su sistema de alianzas estratégicas, que resultan de vital importancia para la construcción de espacios políticos y acción institucional que permitan "maximizar el consenso y racionalizar la administración del disenso" de tal forma que el entorno en su conjunto pueda movilizar esfuerzos unidireccionales, sin dejar de considerar la diversidad y particularidad de sus componentes.

#### a. Liderazgos territoriales.

La variada oferta institucional de la región representa y es representativa de diversos ámbitos de la comunidad, entre estas se destaca a las empresariales, educativas, gubernamentales, de investigación, de servicios, sindicales, etc. Las mismas no solo se diferencian por su distinta trayectoria en la historia de la región y por los distintos ámbitos de acción en las cuales actúan, sino también por los distintos grados de poder relativo e intereses que representan, y que convocan, algunos de los cuales por momentos bastante encontrados y distanciados.

Bajo estos criterios se buscó medir la existencia de estos liderazgos territoriales dentro de la trama institucional. El análisis se ha focalizado en cuatro ejes que a priori se consideran claves para la generación de políticas tendientes al desarrollo económico.

Estos ejes reproducen la secuencia general del análisis hasta acá realizado respecto de la construcción de políticas desde la perspectiva propuesta. Estos son: liderazgo en "Generación de Iniciativas y Propuestas" para el desarrollo; en "Capacidad de Articular y Generar Consenso"; en "Capacidad de Negociación Externa"; y en "Visión Estratégica de Futuro".

El primer eje esta referido a la identificación desde los propios agentes de aquellas representaciones o agrupamientos sectoriales desde donde surgen las principales iniciativas e ideas que puedan servir a la generación de propuestas para la implementación de acciones y estrategias de política de desarrollo. En términos de la dinámica de los modelos de desarrollo de base territorial puede señalarse que la generación de ideas es la fase durante la cual uno o varios agentes hacen un recuento de los diferentes saber-hacer y recursos del territorio que son susceptibles de movilizar, y los relacionan con las limitaciones y las oportunidades que aparecen en los mercados y en el desarrollo de las capacidades tecnológicas disponibles (Maillat, 1995).

El segundo eje esta referido a la identificación de las principales instituciones por donde se motoriza y se vincula al entorno para poder implementar dichas iniciativas e ideas. Esta fase, de activación, consiste en movilizar de forma efectiva el saber-hacer y los recursos para poder llegar a ejecutar proyectos y reorganizar el aparato productivo, durante la misma, la capacidad de los agentes para interactuar según las reglas de la lógica de interacción (competencia / cooperación) y la dinámica de aprendizaje ejercen sus efectos y permiten al territorio explotar la experiencia acumulada a lo largo del tiempo (Maillat, 1995).

En el tercer eje se busca la identificación de aquellas instituciones con capacidad y poder de ejercer influencia ante elementos del externo con los cuales y/o antes los cuales eventualmente se deberá proponer/debatir dichas iniciativas. Cuestión que no solo responde a un contexto de economía abierta sino que fundamentalmente al escalamiento de la política territorial hacia instancias superiores de decisión.

Finalmente, el cuarto eje, busca captar la percepción de los agentes respecto de la o las fuentes de generación de ideas e iniciativas estratégicas hacia futuro, cuestión que también servirá para contrastar posibles diferencias con las fuentes identificadas hasta la actualidad como las principales (punto uno) respecto de su capacidad futura en tal sentido.

Para el procesamiento de la información relevada se construyeron diversas matrices y para su exposición cuatro gráficos que se presentan a continuación<sup>64</sup>.

#### a.1. Liderazgo en generación de iniciativas y propuestas.

En este primer eje de identificación de liderazgos, tal como se observa en el gráfico N°10, es el Centro Comercial e Industrial del Departamento de Castellanos (CCIDC) el identificado como líder (con un valor de 60 de un máximo de 100), como se sabe el CCIDC es la principal institución representativa del sector privado.

En segundo lugar figura la Municipalidad (con un valor de 50) y en tercero la Secretaría de Programación Económica (con un valor de casi 40), ambos representan el núcleo del sector público.

Posteriormente y con valores menores, aparecen tres instituciones del sector privado, la Cámara de Comercio Exterior (CCE), el Centro de Desarrollo Empresarial (CDE) y un poco mas abajo la Fundación para el Desarrollo Regional (FDR) con valores promedios cercanos a 20. Las restantes instituciones presentan valores sumamente bajos, que por lo general refieren a automenciones.

A partir de la información obtenida puede afirmarse que los antecedentes señalados respecto de la historia y la trayectoria del dinamismo de la institucionalidad del sector privado, en la actualidad sigue siendo reconocida por la gran mayoría de los ámbitos de representación regional. Lamentablemente no se dispone de información análoga para poder realizar una comparación con momentos históricos precedentes, pero es posible que el liderazgo actual del sector privado en cuanto a generación de ideas e iniciativas sea menos pronunciado que en etapas anteriores.

Se destaca, por otra parte, que la acción llevada adelante en tal sentido por el Estado local goza de similar nivel de reconocimiento de liderazgo, y como se desprende del análisis histórico realizado en capítulos precedentes, en dicho caso se trata de una trayectoria de dinamismo mucho mas reciente que en el caso del sector privado.

En segundo lugar, puede observarse que los efectos del proceso de "construcción institucional" de los últimos años, operado tanto desde el sector privado como desde el sector público, y que dieron lugar a nuevas instituciones (y a nuevas formas de trabajo), también se posicionan y reivindican en el entorno como agentes con presencia en lo que hace a generación de ideas e iniciativas para el desarrollo. El comentario esta referido a la acción de la Secretaría de Programación Económica (SPE), al Centro de Desarrollo Empresarial, a la Fundación Para el desarrollo Regional, y a la Cámara de Comercio Exterior (aunque esta se constituye en un proceso anterior).

Se observa, a su vez, la debilidad del reconocimiento hacia el sector educativo tecnológico (y también sindical), que si bien se trata de agentes con menor dotación de recursos económicos cuentan en muchos casos con masa crítica de conocimientos, información y recurso humano suficiente como para poder ser generadores de ideas e iniciativas.

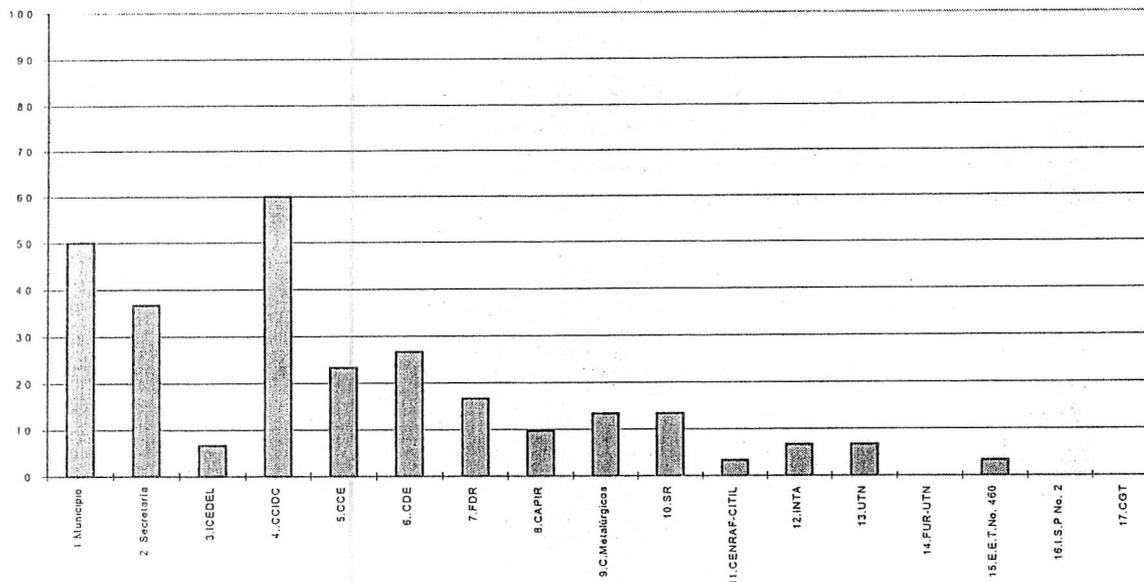
También es de destacar el bajo nivel de reconocimiento que en tal sentido recibe la Sociedad Rural (SR), la cual es representante de uno de los mas importantes sectores económicos de la región, lo cual denota un bajo grado de participación en el entorno en lo que a este aspecto se refiere.

---

<sup>64</sup> Para mayor detalle ver anexo estadístico. Liderazgos.

Gráfico N°10

Liderazgo en Generación de Iniciativas



#### a.2. Liderazgo en articulación y generación de consenso.

El segundo eje de identificación de liderazgos, y tal como se observa en el gráfico N°11, presenta una serie de aspectos a destacar.

En primer lugar se evidencia una marcada acentuación de los mismos en solo dos instituciones, la principal, representante del Estado, la Municipalidad, (con un valor de 70) y en segundo lugar la máxima representación del sector privado, el CCIDC, (con un valor de 50). Por tratarse de un aspecto clave para poder llevar adelante e implementar políticas, se desprende que en el caso estudiado existe una clara identificación de quienes son los que pueden o están en condiciones de realizar este tipo de misiones.

Por otra parte, esto también nos permite inferir sobre cuales son los espacios de poder que no pueden estar ausentes a la hora de discutir y querer implementar políticas. En este caso resulta difícil pensar que el sector privado (representado en el CCIDC) o el sector público (representado en el Municipio) puedan llevar adelante acciones estratégicas en el plano del desarrollo económico sin hacer participar al otro sector de sus decisiones.

Es significativo también el hecho de que la institución líder en cuanto a la articulación y generación de consensos, la Municipalidad (que por otra parte presenta valores ampliamente superiores a los de la CCIDC), tenga precisamente a esta como su misión central, tal como pudo verse en el capítulo anterior. Por lo que su trabajo esta plenamente reconocido y legitimado por el territorio en aquello que la misma define como su misión estratégica. Es decir, la articulación y la generación de consensos.

También se observa que ambas instituciones "líderes" aparecen secundadas por otras de su interno, a través de la SPE (que aparece identificada en tercer lugar) en el caso del Municipio y del CDE (cuarto lugar) en el caso del CCIDC. Por lo que también se infiere

la emergencia de un espacio real de descentralización en ambas conducciones, tanto del sector público como del sector privado.

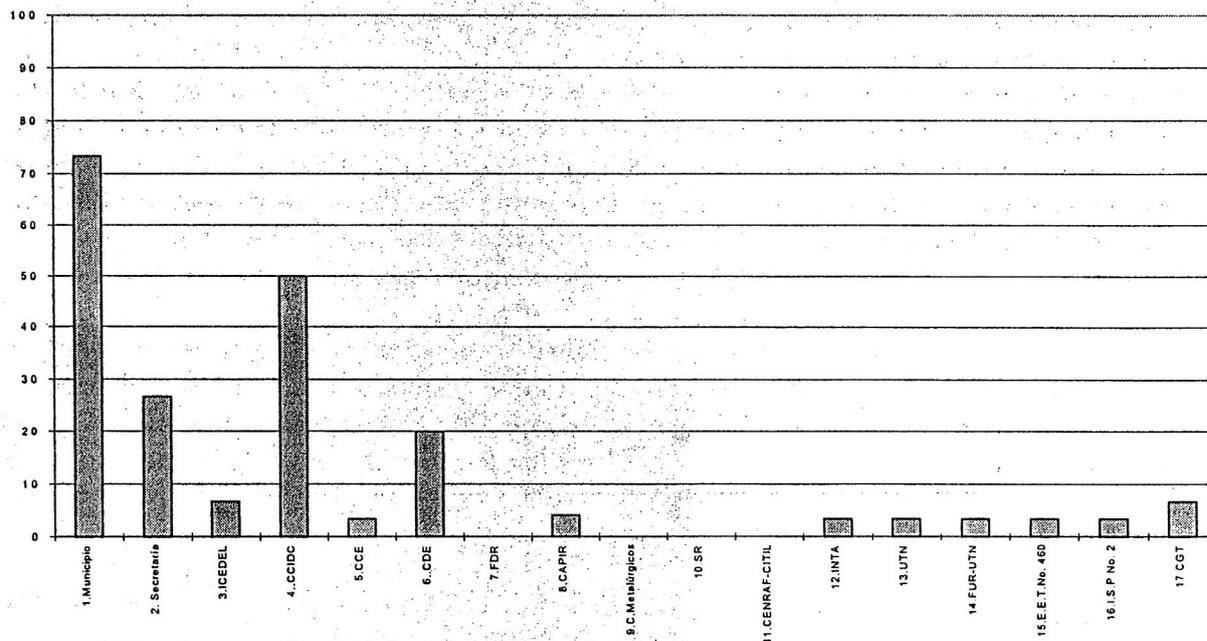
Finalmente, se destaca el hecho de que las demás instituciones en su conjunto tienen una representación marginal en el gráfico, apareciendo algunas de ellas solo en función de auto menciones realizadas.

Cabe aclarar que la pregunta que da lugar a este gráfico en ningún momento remite a posesión de poder real, de imposición sobre los demás componentes del territorio, pregunta que en cualquier otro contexto situaría al Estado en situación de liderazgo similar al observado en este caso. Solo se consulto por la capacidad de articular y generar consenso.

En consecuencia estamos frente a una situación de dos espacios de poder reconocidos por el conjunto de agentes, y por lo mismo cabe pensar que las demás representaciones institucionales canalizan sus inquietudes y apoyos políticos por alguno de estos espacios, que a juzgar por el grado de reconocimiento que presentan, son reconocidos como "legítimos". Por lo cual es altamente probable que las eventuales políticas de alianzas se configurarán a partir de alineamientos en alguno de estos dos espacios de poder.

**Gráfico N°11**

Liderazgo en Generación de Consenso



a.3. Liderazgo en capacidad de negociación externa.

Con respecto al tercer eje de identificación de liderazgos (representado en el gráfico N°12) se observa, en principio, una situación similar a la del eje anterior. Es decir, la existencia de dos liderazgos fuertes, solo que en este caso dichos liderazgos resultan mucho más pronunciados tanto en relación al eje anterior como en relación a todos los demás ejes temáticos abordados.

En primer lugar, con una considerable distancia del segundo, aparece el Municipio como la institución con mayor capacidad de negociación externa (con valores superiores a 80), respuesta referida fundamentalmente a su capacidad de llegada al ámbito Provincial<sup>65</sup>.

En segundo lugar figura el CCIDC (con un valor de 60), cuya respuesta está referida a su buena capacidad de llegada a instituciones de la gremial empresaria nacional como la Unión Industrial Argentina (UIA) y a algunos organismos financieros.

Lejos de los dos anteriores aparece el Centro de Desarrollo Empresarial, cuya mínima mención se debe principalmente a su capacidad de llegada al Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Como se vio, es el BID quién realizó el desembolso de recursos no reintegrables para el lanzamiento de esta institución.

En este caso caben similares comentarios a los realizados en el punto anterior, existen dos importantes poderes constituidos en el territorio que en este caso particular se les reconoce el más alto nivel de liderazgo de todos los ejes abordados. Por lo cual se infiere que las negociaciones con el externo del territorio en su gran mayoría estarán intermediadas por alguna de estas dos instituciones.

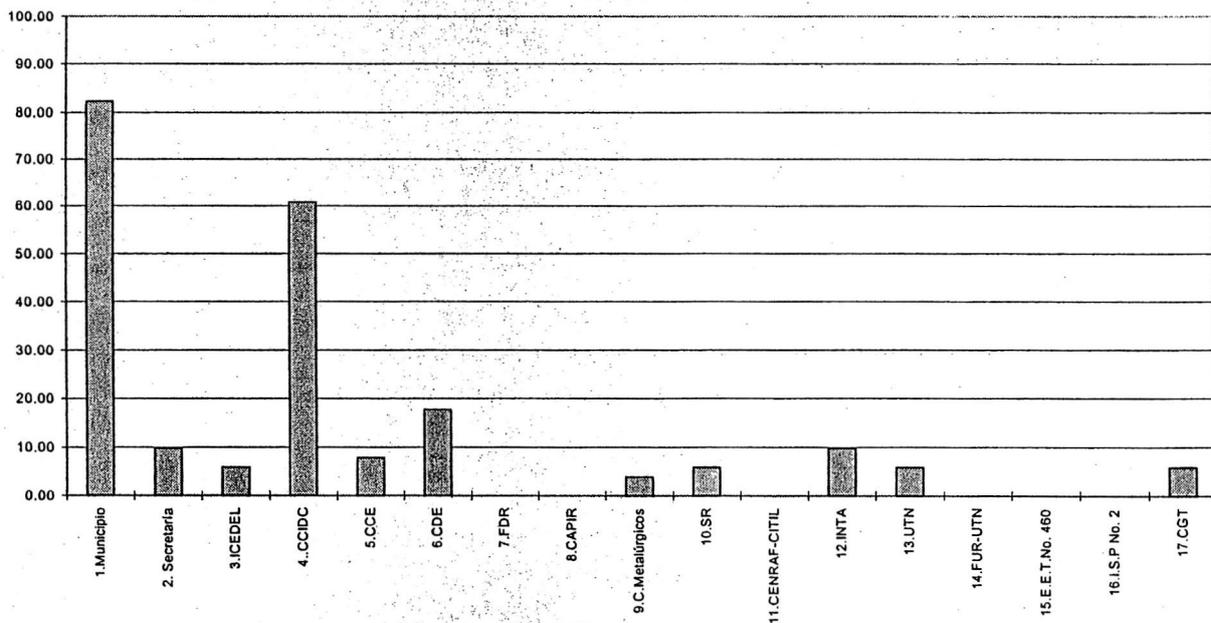
Este plano de análisis resulta de gran trascendencia para las políticas regionales ya que en la mayoría de los casos su salto cualitativo, en la medida que estas se desarrollan, necesitan de escalamientos y acercamiento hacia instancias y poderes de decisión en un plano más macro, sean provinciales o nacionales. Esto sucede cuando la escala de problemas y políticas a discutir supera los umbrales de decisión del espacio regional y se necesita interlocutores en el plano provincial, e incluso nacional, por ejemplo frente a la cuestión impositiva, o las relativas a los problemas de financiamiento, tasas de interés, problemas de comercio exterior, etc.

## Gráfico N°12

---

<sup>65</sup> Entre otros aspectos, el actual Ministro de Producción de la Provincia de Santa Fe es el ex intendente de Rafaela.

## Liderazgo en Negociación Externa



## a.4. Liderazgo en visión estratégica de futuro.

El último de los ejes temáticos abordados es uno del tipo prospectivo. Como puede observarse en el gráfico N°13 solo una institución, la Municipalidad, alcanza un valor de 50 (de un máximo posible de 100), representando el máximo valor de reconocimiento de las instituciones en tal sentido.

En segundo lugar (con valores levemente superiores a 30) aparecen representadas la Secretaría de Programación Económica (SPE) y el Centro de Desarrollo Empresarial (CDE). Ambas instituciones, de reciente trayectoria de trabajo en el territorio (fundamentalmente el CDE), ya aparecían en los ejes temáticos anteriores, pero esta vez figuran muy cerca de la institución de mayor reconocimiento en tal sentido (la Municipalidad), y además aparecen desplazando al cuarto lugar al Centro Comercial e Industrial del Departamento de Castellanos (CCIDC), que figuró primero o segundo en todos los ítems anteriores.

De la información de este cuadro, en primer lugar, se observa una ausencia de liderazgos en lo que hace a visión estratégica de futuro, comentario que atañe, en principio, a las dos instituciones líderes en los demás aspectos, y a su vez al conjunto de las instituciones del territorio, ya que se trata de un aspecto clave para la generación de estrategias y políticas a futuro.

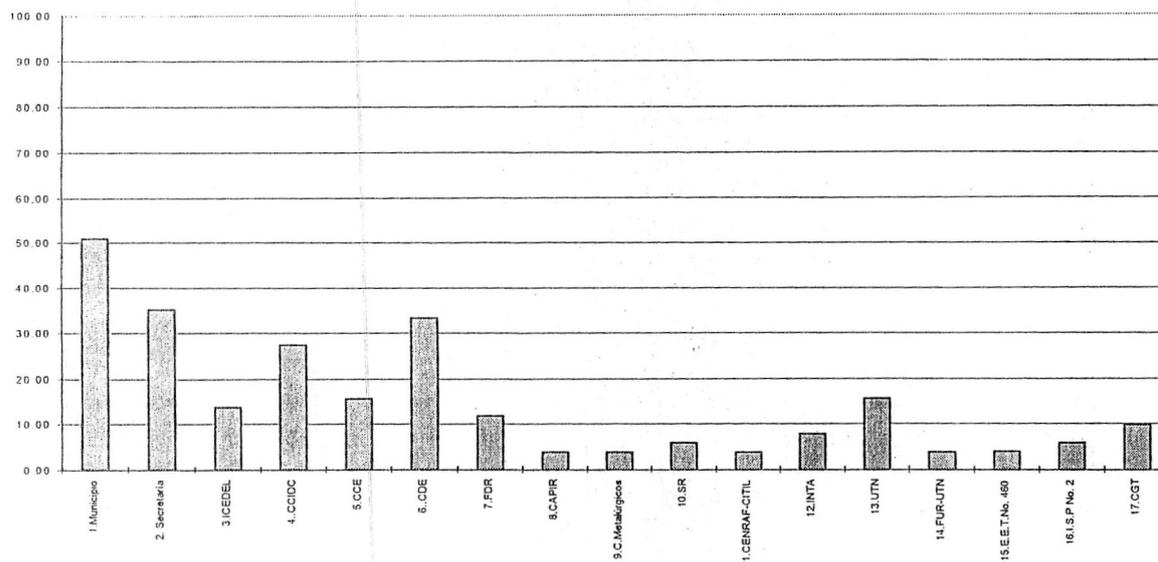
Por otra parte se observa que se trata del único eje analizado en el cual la nueva institucionalidad, la SPE y el CDE, en ambos casos figura con sus valores más altos de reconocimiento de liderazgo.

Estas evidencias permiten traer a discusión el problema de los ciclos de vida o los senderos de desarrollo de las instituciones, y a como la institucionalidad se adapta, o no, frente a las nuevas condiciones del entorno. En el mismo sentido las evidencias

remiten al como las nuevas instituciones van adquiriendo capacidades y asumiendo roles que en alguna medida comienzan a desplazar a los liderazgos precedentes. No obstante, el factor de especialización y descentralización también está influyendo en el comentario anterior, a estos temas se volverá más adelante.

Gráfico N°13

Liderazgo en Visión de Futuro



De la información general expuesta sobre el punto se desprenden una serie de conclusiones que permitirán caracterizar el sistema de liderazgos existente en la región.

En primer lugar puede señalarse que en las cuatro áreas temáticas abordadas se observa un marcado liderazgo de un reducido número de instituciones. Estas son, en primer lugar, la Municipalidad (el referente máximo del Estado) en primer lugar, y el CCIDC (el referente máximo del sector privado) en segundo, dos instituciones/sectores que por su peso político específico y por el grado de reconocimiento (legitimación) que tienen del conjunto de las instituciones, claramente constituyen hegemonías.

Sin embargo, la información obtenida respecto del funcionamiento interno de estas instituciones, así como de las opiniones dadas por las demás instituciones en diversos temas analizados (circulación de información, cooperación, etc.) permite afirmar que se trata de hegemonías que no provienen de liderazgos imperativos sino que muy por el contrario se trata de hegemonías constructivas, articuladoras y abiertas a la participación y a la generación de políticas de consenso. Además, y como se observó, ambas hegemonías presentan un grado creciente de descentralización en su interno hacia nuevas instancias institucionales.

Directamente vinculado a lo anterior, se observa que en ambas instituciones, Municipio y CCIDC, se cuenta con liderazgos institucionales "asociados", ya que en casi todos los temas consultados aparecen secundados por la SPE y el CDE, lo cual puede

corroborarse observando el gráfico N°14, sobre "total de liderazgos". Este fenómeno permitirá activar una reflexión acerca del grado de complementariedad y del accionar institucional general, tanto público como privado, así como la voluntad y capacidad de delegación de funciones mediante el fomento de la creación de nuevas instituciones de parte de aquellas con mayor poder de influencia en el territorio<sup>66</sup>. Cuestión que hace al proceso de descentralización y especialización institucional.

Llama la atención, por otra parte, la información representada en el gráfico N°13, respecto del liderazgo en cuanto a "visión de futuro". Si se compara la información de este gráfico con los anteriores queda de manifiesto que este es un punto en donde, a pesar de su existencia, los liderazgos resultan menos evidentes para los diferentes agentes. Por una parte, las ponderaciones son considerablemente menores para las instituciones líderes, es decir, parten de un piso más bajo que en los casos anteriores, y por otro aparecen mencionadas todas las instituciones, lo cual en la mayoría de los casos es resultado de una automención. Por lo que puede señalarse que en este caso (al no identificarse líderes) el reconocimiento de liderazgo no se transfiere, es decir, no se lo legitima, como si se lo hizo en los ítems anteriores.

Este factor está mostrando una menor claridad, o una cierta debilidad de los liderazgos actuales en cuanto a visión estratégica hacia futuro, lo cual representa un importante llamado de atención para la dirigencia regional, que históricamente y también en los últimos años, se destacó por la presencia de emprendedores comunitarios e instituciones con visión estratégica que marcaron hitos en su proceso de desarrollo.

Otra característica a destacar de este sistema de liderazgos que se ha perfilado en la región es la considerable y equilibrada presencia tanto del sector público como del sector privado, por lo que se trata de un modelo de desarrollo de tipo "bicéfalo", de poderes y hegemonías compartidas por ambos sectores.

Cabe señalar que la muestra institucional relevada está compuesta fundamentalmente por lo que se definió como "agentes del desarrollo" y los temas generales abordados tuvieron su núcleo en el desarrollo económico y productivo. Por tanto, resulta significativo el nivel de reconocimiento/legitimación que el Estado y la política pública obtienen del entorno en relación al desarrollo económico, fenómeno que, para el caso estudiado, no permitiría hablar de un Estado "ausente", sino que muy por el contrario se trata de un Estado con una fuerte y activa presencia en el plano del desarrollo económico y enraizado en el tejido institucional del territorio, mas aún si se tiene en cuenta que se trata de reconocimientos cruzados hacia esta modalidad de Estado. Es decir, que su legitimidad no sólo proviene de las instancias institucionales de su esfera de influencia directa (el conjunto del sector público) sino que también del conjunto del sector privado<sup>67</sup>.

Finalmente se debe hacer mención de las ausencias de reconocimiento actual de algunas esferas institucionales.

En primer lugar se destaca el bajo nivel de reconocimiento que presenta la Cámara de Industriales Metalúrgicos. Esta institución, como quedó expresado en el capítulo sobre antecedentes históricos del desarrollo del territorio, tubo una gran trascendencia en etapas anteriores, agrupando en ella al sector empresario más dinámico en lo relativo a generación de ideas, que dieron lugar a importantes iniciativas en relación a asociatividad, comercio exterior y calidad, etc. Sin embargo, y tal como queda

<sup>66</sup> La Secretaría de Programación Económica primero y el Centro de Desarrollo Empresarial después, fueron creadas durante esta década.

<sup>67</sup> Por razones de confidencialidad se evita la mención directa del origen de las respuestas.

evidenciado en el gráfico N°13, en la etapa actual esta cámara sufre una pérdida considerable de reconocimiento siendo desplazada a un segundo plano por las nuevas instituciones.

En segundo lugar, y mas allá de que en este panel de instituciones no se incluye la opinión directa de los productores agropecuarios, se destaca el bajo nivel de reconocimiento de liderazgo de la Sociedad Rural, que como se señaló, "representa" a un importante sector de la actividad económica de la región. Siendo también uno de los ejes de trabajo posible a desarrollar para la potenciación de la trama institucional y de representación del territorio.

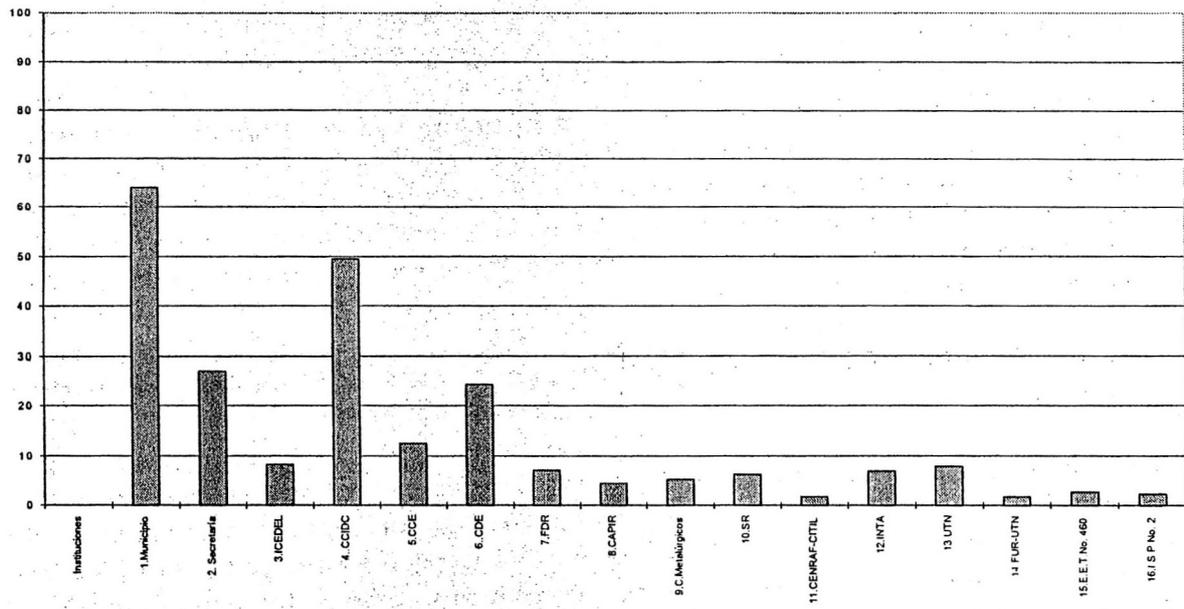
En tercer lugar, un comentario similar cabe para el caso de la Central General de Trabajadores, a la cual se le reconoce un rol pasivo en el proceso de desarrollo de la región, pero que sin embargo "representa" a un actor de gran relevancia para su desarrollo como lo son los sectores trabajadores, principalmente asalariados en relación de dependencia, que como se vio en capítulos anteriores, son el grueso de la población económicamente activa (PEA) de la región. En cuyo interior, por cierto, están agrupados los sindicatos de sectores claves del territorio, como el del sector frigorífico y lácteo, la UOM, SMATA y municipales, entre otros.

Por último, en el caso de los centros tecnológicos y educativos se hizo referencia al escaso nivel de reconocimiento que estos tienen por parte de los demás agentes, fundamentalmente, y de acuerdo a la línea de este trabajo, en lo que hace a "generación de ideas e iniciativas". Representando esta una debilidad manifiesta de la región mas aún por tratarse de agentes con un gran dinamismo en cuanto a esfuerzos de captación de conocimiento e información.

El hecho de que sean dos los sectores que lideran el proceso de desarrollo económico de la región, el Estado y el sector privado (fundamentalmente industrial), y no uno, favorece el reparto del poder territorial, y la búsqueda de políticas de alianzas, proceso que en la medida que se desarrolla va a permitir ampliar las posibilidades de que otros agentes se involucren mas en su dinámica. Si bien los niveles de participación de otros sectores en la región son altos si se los compara con otras regiones del país, estos deberían profundizarse, tanto desde el lado de la oferta como así también, y fundamentalmente, desde el lado de la demanda. En este sentido los desafíos se tornan sumamente complejos.

Gráfico N°14

Total Liderazgo



## b. Representación, descentralización y participación.

En el apartado anterior se analizó el sistema de liderazgos existente en la región, en relación a temas que se consideraron claves para el "start up" de sus políticas de desarrollo económico. La evidencia de la existencia de liderazgos, que en el caso de los dos más importantes claramente constituyen hegemonías, no está denotando que las políticas que impulse algunos de estas dos representaciones sectoriales (pública y privada), o ambas en conjunto, y el sistema de negociaciones y alianzas que estos puedan generar, represente la opinión y la voluntad del colectivo. Tal como se observó, existen agentes con una participación diferencial en relación a aquellos más activos, tal es el caso del sector tecnológico educativo, el sector agrario y el sector sindical, e incluso al interior del sector privado se observan claras diferencias entre las diversas instituciones.

No obstante, el umbral alcanzado por la región en relación al desarrollo creciente de los niveles de participación e involucramiento sectorial, (fundamentalmente a través de instituciones), y que ha tenido en la última etapa un importante estímulo, de lo que se puede denominar "democratización desde el lado de la oferta", tanto desde el Municipio como desde el Centro Comercial e Industrial del Departamento de Castellanos, también a (re)generado un importante grado de impulso de la tendencia desde abajo hacia arriba, proceso al que se puede denominar "democratización desde el lado de la demanda".

Esta tendencia ha dado origen a la conformación, y más precisamente, a la formalización de un "espacio público" de participación y de representación en la región, concebido bajo el concepto de ampliación de los marcos de consenso y del grado de legitimación de las estrategias y políticas de desarrollo. Esta nueva institucionalidad pública no estatal, que se encuentra en plena etapa de legitimación debido a su reciente lanzamiento (1997), está representada por el Plan Estratégico de Rafaela (PER). En el mismo participan prácticamente todas las instituciones de la ciudad y su eje principal de trabajo gira alrededor de los debates respecto de las áreas centrales del planeamiento estratégico futuro del territorio.

En este apartado referido al PER, a diferencia del anterior, los liderazgos institucionales no se presentan formalmente como tales, ya que la representación en esta institucionalidad (el PER) es de tipo horizontal, es decir, cada institución participa en aquellas comisiones en las cuales se debaten sus áreas de competencia en un plano de igualdad en relación a todos los demás agentes e instituciones. No obstante, y si bien no aparecen formalmente representados en la exposición de la información, en este espacio los liderazgos se ejercen efectivamente como tales, es decir, operan por el peso específico propio que detentan en el territorio. Por esta razón, la información relevada en un marco de entrevistas unilaterales resulta de gran utilidad para contrastarla con la información hasta acá obtenida, tanto en el capítulo anterior como en los ítems anteriores de este. En lo sucesivo se expondrán los principales resultados obtenidos.

En primer lugar, queda de manifiesto del porque se trata de la "formalización" de un espacio público ya existente más que de la conformación del mismo. La opinión de un importante dirigente del sector empresarial resume en alguna medida un sentir que abarca a una parte importante de las instituciones:

"la gente con que se sentaba uno a discutir -en el PER- y los temas, no eran extraños. Como yo participe en la comisión de educación nos sentábamos con el rector de la UTN, con el cual

tenemos un contacto permanente; con el director de la Escuela Técnica con el cual tenemos un proyecto conjunto, con gente de la parte de la educación formal primaria y media, con la cual hemos estado trabajando a través del CCIDC en la comisión de educación. Es decir, es como que el PER lo que hizo fue darle un medio, un espacio, a una sociedad que ya tiene una cierta articulación”.

Como se vio en el apartado sobre cooperación, muchas instituciones efectivamente desarrollan proyectos y trabajo conjunto con partner de la región, por lo que el PER es una instancia que viene a actuar sobre una base de relaciones previamente existentes, a las cuales les genera un espacio para su desenvolvimiento y ampliación.

En el mismo sentido un representante del sector público relaciona la historia del PER con el cambio y la maduración de una práctica permanente del funcionario estatal de acercarse a la demanda del territorio, que “luego eso se materializa en una herramienta formal de planificación que es el PER”. Comentario que por otra parte nos remite al nivel de gradualismo y subsidiariedad observado en la región en lo que hace a la aplicación de programas y generación de nuevas instituciones.

Por tanto también es probable que en contextos de bajo nivel de vinculación y articulación intersectorial este tipo de instrumentos no logren desarrollarse.

En relación a esta institución se busco captar la visión general que las instituciones tienen del instrumento, para lo cual se consulto por cuatro temas que se consideran fundamentales en el marco de sus objetivos<sup>68</sup>. Estos son: el PER como generador de iniciativas; el PER como espacio articulador; el PER como ámbito de discusión; y el PER como plan con visión de futuro.

En primer lugar, se evalúa al PER como potencial generador de iniciativas: Los resultados muestran que el 47% de las instituciones lo considera “muy adecuado”. Con idéntico porcentaje (47%) otro grupo de instituciones afirma que este resulta “adecuado”, y una institución lo considera “nada adecuado”. Si se suman las dos primeras alternativas, se observa que un 94% de las instituciones entrevistadas confirman que una de las funciones en las cuales el PER esta cumpliendo con sus objetivos es en ser un canal de generación de iniciativas.

Cuadro N°13. PER y generación de iniciativas

Generador de Iniciativas	% sobre Total de Instituciones
Muy Adecuado	47
Adecuado	47
Poco Adecuado	0
Nada Adecuado	6
Ns/Nc	0

En segundo lugar, se evalúa al PER como espacio con capacidad de articulación: En este caso se observa que el grupo mayoritario de instituciones (47%) lo considera “adecuado”, mientras que un 29% de las instituciones señala que éste es “muy

<sup>68</sup> Se diseño una escala graduada con las siguientes opciones: “Muy Adecuado”, “Adecuado”, “Poco Adecuado” y “Nada Adecuado”.

adecuado" como espacio con potencial articulador. A su vez el 24% de las instituciones lo considera como "poco adecuado" para tal fin.

Cuadro N°14. PER y articulación

Espacio Articulador	% sobre Total de Instituciones
Muy Adecuado	29
Adecuado	47
Poco Adecuado	24
Nada Adecuado	0
Ns/Nc	0

En tercer lugar, se evaluó al PER en tanto ámbito de discusión: En este caso los resultados muestran que un grupo mayoritario de instituciones (53%) lo considera "adecuado" como ámbito de discusión, representando un porcentaje de concentración mayor que los observados en los otros ítems evaluados. En segundo lugar, se observa a un grupo que concentra el 35% de las respuestas, que lo consideran "muy adecuado". A su vez, una institución no emite comentario frente a esta pregunta.

Cuadro N°14. PER como ámbito de discusión

Ámbito de Discusión	% sobre Total de Instituciones
Muy Adecuado	35
Adecuado	53
Poco Adecuado	6
Nada Adecuado	0
Ns/Nc	6

Finalmente, en cuarto lugar, se lo evaluó en tanto plan con visión estratégica de futuro: En este caso se observa una situación similar a la del cuadro anterior. En primer lugar aparece un grupo (el de mayor concentración de respuestas de todo el panel) que considera "adecuado" al PER en tal sentido (59% de los casos). En segundo lugar se observa un grupo que lo considera "muy adecuado" (35% de los casos) y por último aparece una respuesta N/S-N/C.

Cuadro N°15. PER y visión estratégica de futuro

Plan con Visión de Futuro	% sobre Total de Instituciones
Muy Adecuado	35
Adecuado	59
Poco Adecuado	0
Nada Adecuado	0
Ns/Nc	6

Si se suman los datos obtenidos del total de respuestas “muy adecuado” y “adecuado” se obtiene la siguiente graduatoria de la evaluación que las instituciones realizan de las variables abordadas en relación al PER:

- Como generador de iniciativas y plan con visión de Futuro, obtiene el 94% de las respuestas, siendo los ítems en que concentra la valoración mas alta. En estos dos casos la diferencia se encuentra en que la alternativa “muy adecuado” es mas elegida en el caso de el PER como “generador de iniciativas”.
- Como ámbito de discusión, la evaluación que tiene el PER es algo menor a la de los casos anteriores, concentrando un 88% de las respuestas entre “adecuado” (53%) y “muy adecuado” (35%). Pero en este caso una institución señala que es un ámbito “poco adecuado” y otra no emite opinión.
- Como centro articulador, las respuestas “adecuado” (29%) y “muy adecuado” (47%) alcanzan al 76% del total de los casos, siendo la evaluación mas baja recibida por este instrumento. En este caso la caída en evaluación positiva también se refleja en el hecho de que el 24% de las instituciones señala que el PER es “poco adecuado” como espacio articulador.

Si bien resulta evidente que el conjunto de instituciones asignan valores altos al PER en los diferentes temas en los cuales se lo evaluó, la calificación que recibe como centro articulador es significativamente menor si se la compara con los demás ítems analizados, siendo este es un punto importante a tener en cuenta por los agentes e instituciones del territorio ya que de la capacidad de articular voluntades e intereses es de donde puede garantizarse que las iniciativas y proyectos se lleven adelante en un marco de consenso y legitimidad. Son precisamente las representaciones sectoriales menos articuladas a la trama institucional las que expresan esta opinión respecto de las especificidades de la articulación en el marco del PER.

Como último ítem del punto se solicitó a las instituciones entregar una evaluación general sobre el funcionamiento del PER. Como se observa en el siguiente cuadro, los resultados muestran que la visión general del mismo es positiva, ya que el 88% de las instituciones considera que su funcionamiento es “satisfactorio”.

Cabe destacar que esta pregunta fue la última en el ítem, por lo que se respondió después de ser sugeridos una serie de factores que podrían haber llevado a elaborar una respuesta más crítica del mismo.

Cuadro N°15. Evaluación del funcionamiento del PER

Evaluación del Funcionamiento del PER	% del Total de Instituciones
Muy Satisfactorio	6
Satisfactorio	88
Poco Satisfactorio	0
Nada Satisfactorio	0
Ns/Nc	6

Asimismo el estudio procuró indagar sobre otros aspectos de importancia relacionados a las percepciones que las instituciones han ido conformando del PER a través de su participación en el mismo. En su gran mayoría se trata de preguntas abiertas lo cual da una mayor riqueza a la información obtenida.

#### b.1. La toma de decisiones en el ámbito del PER.

El primer aspecto relevado fue el referido a la forma en la cual se toman las decisiones en el PER, medido desde la perspectiva del grado de consenso que estas decisiones implican<sup>69</sup>.

Cuadro N°16. Modalidades de la toma de decisiones en el PER

Carácter de las decisiones	N° de Instit.	%	Instituciones	Explicación Dominante
Muy Consensuadas	4	24	*	*Horizontalidad en las discusiones *Se consulta a todas las escalas de la ciudad antes de tomar decisiones. *Los objetivos de las comisiones en las que participamos estaban consensuados de antemano.
Consensuadas	10	59%	*	*Están todos representados *Las decisiones son discutidas y evaluadas *Se trabaja en un marco de heterogeneidad *Se trabaja en un marco de consenso
Poco Consensuadas	1	5	*	*Hay intereses que no siempre coinciden
Nada Consensuadas	0	0		
N/S-N/C	2	12	*	*Hay actores involucrados en ciertos temas donde no pueden ser articulados y esto termina cercenando ideas *Hay dificultades en la toma de decisiones, hay desconfianza en algunos ya que se piensa que siempre deciden los mismos
Total	17	100		

\* NOTA: los nombres de las instituciones se omiten por razones de confidencialidad.

La información relevada pone de manifiesto la existencia de un alto grado de acuerdo respecto de la forma en la cual se toman las decisiones en el PER, ya que entre las respuestas "muy consensuadas" y "consensuadas" suman el 83% de los casos, catorce (14) de las 17 instituciones. Las justificaciones de estas respuestas remiten a similares criterios: horizontalidad, heterogeneidad, discusión y consenso al interior del PER. Excepto en un caso en el cual se reconoce que existían objetivos y temas de trabajo "consensuados de ante mano", comentario sugerente ya que fue expresado por un representante de una de las mas importantes instituciones del sector privado.

<sup>69</sup> Se aplicó una escala que va desde la categoría "Muy Consensuadas" hasta "Nada Consensuadas" y se solicitó justificar la respuesta dada.

Si se compara este cuadro con la información proveniente de preguntas analizadas en el capítulo sobre articulación y complementación institucional (Capítulo 2.1.a, sobre cooperación institucional) parecería que a pesar de la valoración positiva en cuanto a heterogeneidad (de representación institucional), horizontalidad y consenso (en las discusiones y toma de decisiones), el PER encuentra algunas limitaciones para generar una mayor participación, discusión y coordinación entre los diversos agentes. Por lo que se observa, no está logrando operar con efectividad sobre la demanda generalizada de una "mayor discusión con los actores, mayor participación para mejorar el conocimiento" (7 casos) y de "mejor coordinación del trabajo institucional" (6 casos). Si bien en ambos ítems no se está comparando estrictamente lo mismo cabe pensar que si las respuestas sobre el PER efectivamente fueran reflejo de la realidad, las demandas de acciones tendientes a mejorar la cooperación institucional hubiesen sido menores.

Este gap obliga, en principio, a una mayor cautela cuando se analiza la información que se obtiene de este cuadro, ya que las respuestas pueden ser mas una expresión de crédito que las instituciones le están dando al PER que el reflejo de una opinión real sobre los puntos tratados.

#### b.2. Expectativas institucionales en relación al PER.

También se buscó indagar en el plano de las expectativas que las instituciones tienen sobre el PER, ya que este tipo de pregunta es otra de las formas de captar las fuentes de posibles diferencias y conflictos que puedan surgir en el marco del plan estratégico.

Cuadro N°17. Expectativas institucionales sobre el PER

Expectativa sobre el PER	Nº de Instituciones	%
1) Que marque pautas, que brinde líneas de acción concretas a desarrollar en la planificación de la ciudad y a nivel regional	6	35
2) Que sirva a la orientación y planificación de políticas de trabajo desde la perspectiva e interés de la propia institución	4	24
3) Que sea un ámbito de expresión de ideas y representación de voluntades, y que permita el conocimiento de los actores y sus intereses	4	24
4) Que se cumplan los objetivos para el cual fue diseñado	3	17
Total	17	100

Frente a la pregunta por la demanda expectativa sobre el PER se observa, en primer lugar, una mayor dispersión de los puntos de vista de las instituciones en relación a los ítems anteriores. Esta situación, por una parte puede representar una posible causa de diferencias internas (producto de las diferentes expectativas) y, por otro, puede también representar una ventaja en la medida en que algunas instituciones esperan rescatar input de las voluntades expresadas en el PER y otros esperan volcar en él sus puntos de vista, además de conocer el de los otros. Lo que, potencialmente, permitiría que este espacio se convierta en un buen canal de transferencia de demandas, propuestas o, para usar un concepto mas abarcativo y en boga, ideas-fuerza.

Un primer agrupamiento es posible realizar en torno a la expectativa de que el PER "marque pautas, brinde líneas de acción concretas y sirva para la orientación y planificación de políticas de trabajo". En este caso se agrupa a las respuestas 1) y 2), que alcanzan a diez de las diecisiete instituciones (60% de los casos).

Dentro de este grupo, no obstante, se observa una notoria diferencia en las respuestas, ya que seis de las diez instituciones señalan a "la planificación de la ciudad y al nivel regional" como ámbito de interés principal, en circunstancias que otras cuatro instituciones ponen a su propio interés como eje de las expectativas sobre el plan estratégico, es decir, a encontrar en el PER el apoyo de las demás instituciones a sus propios proyectos. Se observa acá una diferencia cuyos efectos prácticos pueden generar algún tipo de problemas en su funcionamiento.

También puede observarse que cuatro instituciones tienen más centrada sus expectativas en que el PER sea un ámbito de "expresión de intereses y voluntades, de conocimiento y discusión de los actores". Finalmente tres instituciones ponen su expectativa en "que se cumplan los objetivos para los cuales fue diseñado", lo cual puede estar reflejando un grado de desconocimiento sobre el trabajo del PER que dificulta una respuesta más precisa, como así también un punto de vista crítico en cuanto a que el PER este cumpliendo con sus objetivos iniciales.

### b.3. Conformidad con la cobertura temática del PER.

Se buscó también indagar sobre las posibles ausencias de temas de trabajo que las instituciones identifican en este ámbito, cuestión que hace también a su legitimidad frente al tejido institucional del territorio.

Cuadro N°18. Conformidad con la Cobertura Temática del PER

	N° de Inst	%	Temas que faltan
Conformes	12	72	-----
No Conformes	2	12	Falta capacidad institucional para adaptarse a las iniciativas de la gente a través el tiempo, falta amplitud para recibir iniciativas. Se plantean iniciativas que podrían realizarse perfectamente sin el PER
N/S-N/C	3	16	-----
Total	17	100	

Como se observa en el cuadro, las instituciones mayoritariamente opinan que están cubiertos los temas que les preocupan, el 72% de las instituciones (12 casos) señala estar "conformes" con la cobertura temática de la agenda del PER.

Por otra parte, y si bien las áreas temáticas abordadas por el PER expresan la gran mayoría de los problemas que se visualizan en el territorio, los proyectos relativos al desarrollo económico sobresalen en relación a otros. Por esta razón, instituciones que tienen como área de trabajo esta temática específica han tomado al PER como punto de referencia para su acciones, entre estas se destaca la Secretaría de Programación Económica.

Sólo dos (2) casos señalan su "no conformidad", y para estos sí faltan temas en la agenda de este espacio. Ante la pregunta por estos temas ausentes una institución no tiene respuesta y la otra manifiesta que lo que falta es poner como tema a "la

participación institucional" en sí mismo, ya que entiende que falta capacidad institucional en la región para tal efecto.

Por último, llaman la atención tres (3) casos que "no saben" si faltan temas, lo cual puede estar relacionado a una participación institucional de tipo marginal en el PER, que reflejaría un desconocimiento de los temas en el tratados, y/o también a una deficiencia de los mecanismos de circulación de información al interior de dicho espacio.

Las herramientas de planeamiento estratégico que se discuten en años recientes como un instrumento válido para estimular la participación de la sociedad civil en las decisiones de Estado sobre la base de consensos ampliados, fundamentalmente en ciudades y regiones de tamaño intermedio, deben considerar y implementarse sobre el cúmulo de relaciones intersectoriales preexistentes en el territorio en cuestión. El umbral mínimo de relaciones preexistentes es el que en alguna medida asegurará que el instrumento funcione, ya que el estímulo a la participación considerado solamente desde el lado de la oferta, o pensado exclusivamente desde arriba hacia abajo, difícilmente logre alcanzar los objetivos esperados. En el caso estudiado, en el cual se propone una metodología básica de evaluación, se ve como, a pesar del alto umbral de relaciones previas alcanzado en el territorio, la participación y generación de políticas a partir de consensos colectivos que incluyan no solo a los sectores líderes resulta de una gran complejidad.

No obstante, desde la perspectiva de este trabajo se asume que la voluntad democratizante de este tipo de propuestas contribuye al proceso de "institutional building" tendiente a la generación de políticas de desarrollo de tipo comunitarias.

#### 4. El debate sugerido. La política en perspectiva.

En este capítulo se abordará una temática identificada como estratégica para el dinamismo de los sistemas económicos, y se pondrá en relación con las variables hasta acá analizadas por este trabajo. Temática que es parte de la agenda de discusión de investigadores y hacedores de política en el campo del desarrollo industrial, fundamentalmente de la pequeña y mediana empresa.

Se buscará indagar sobre el estado de situación del tema para los diferentes agentes, y sobre las potencialidades y restricciones que los mismos tienen como elementos "atractor" para el diseño de estrategias de políticas a futuro. En este sentido esta también presente en este ítem el debate acerca de "como hacer" contexto-dependiente el carácter de las políticas a aplicar en un territorio dado, por lo cual también se sugiere una propuesta metodológica de abordaje del tema.

Se parte del conocimiento previo de que, en este caso, no se trata de un tema instalado en el territorio y por lo que el debate frente al mismo contiene un alto componente de interés del autor.

##### a. Creación de nuevas empresas y desarrollo económico. Pensando en política industrial.

La creación de nuevas empresas adquiere en años recientes especial relevancia ya que se la identifica como un factor crítico en el dinamismo de los sistemas económicos modernos, fundamentalmente por el impacto que estas tendrían en el desarrollo económico en general y en la generación de empleo en particular.

Para el análisis de esta temática se utilizaron diversos enfoques teóricos, entre estos puede mencionarse a aquellos que incorporan factores socio económicos y culturales, los cuales favorecen o bloquean las posibilidades del lanzamiento de nuevos emprendimientos. Se toman también algunos aportes del enfoque de redes, que ha tenido un mayor desarrollo a partir del crecimiento de las prácticas de subcontratación y externalización de actividades, así como los conceptos de intrapreneurship y extrapreneurship asociados a dichas prácticas. Así mismo también se utiliza para el análisis el concepto de spin off, o desprendimiento, que ocurre cuando una actividad o agente con una competencia específica sale de una empresa y comienza su actividad en forma "independiente" (Marín y Sepúlveda, 1998).

Cabe destacar que en el último tiempo dada la importancia económica que ha adquirido la pequeña empresa en general, y los nuevos emprendimientos en particular, se ha incrementado el trabajo sobre la dimensión cultural del fenómeno, lo que ha llevado a poner particular atención en las políticas educativas y de capacitación tendientes al estímulo de las capacidades emprendedoras. Esta dimensión de análisis también ha sido considerada en la realización de este trabajo.

Además, se incorpora otro elemento de análisis que es la dimensión institucional, y los efectos que las acciones derivadas del que hacer institucional puedan tener en la renovación del tejido industrial, desde una perspectiva no sólo individual (institución-nuevo emprendimiento) sino fundamentalmente desde una lógica de acciones colectivas.

Para abordar este punto, y dadas las posibles dificultades que puedan aparecer en las entrevistas ante un tema de tal complejidad, y que no está del todo instalado en el territorio, metodológicamente se prefirió comenzar por temáticas de introducción general al mismo, para de esta forma abordar el foco de atención en forma gradual. Los resultados se exponen a continuación.

En primer lugar se buscó captar valoraciones generales existentes en las instituciones en relación a los posibles impactos que las nuevas empresas pudieran tener en el desarrollo económico de la región.

Cuadro N°19. Creación de empresas, valoración general y posibles impactos

Valoración	N° de Inst.	% sobre el total	Explicación dominante	N° Inst	% sobre los Sí
Sí (contribuyen)	15	88	1. Permite generar nuevos puestos de Trabajo	8	53
			2. Genera un desarrollo de la actividad productiva y la competitividad local	7	47
	Subtotal			15	100
Depende	2	12	1. Deben generar mayor valor agregado	1	50
			2. Deben generar beneficios sociales	1	50
No	0	0		0	
Total	17	100		17	

El cuadro muestra un amplio consenso "inicial" frente al fenómeno de creación de nuevas empresas y su contribución al desarrollo económico, 15 de 17 instituciones (que alcanzan al 88% del total) señalan que las nuevas empresas contribuyen al mismo<sup>70</sup>. Dentro de este grupo pueden diferenciarse dos subgrupos, atendiendo a la explicación dominante entregada para justificar su posición: el primero (de 8 casos) señala a la "generación de nuevos puestos de trabajo" como el factor de contribución principal, y el segundo (de 7 casos) plantea que la contribución es al "desarrollo de la actividad productiva y a la competitividad local".

Sólo en dos casos la respuesta fue "depende", y se condicionó al tipo de nuevas empresas de las cuales se trate ("que generen mayor valor agregado" y "que generen beneficios sociales"). Ninguna institución se manifestó en sentido contrario al tema planteado.

Como puede observarse, existe en primera instancia una imagen positiva instalada en el contexto institucional de la región respecto de las nuevas empresas, (coincidente con el discurso en boga), y la misma puede servir como antecedente para una futura política de sensibilización en tal sentido. Sin embargo es necesario seguir profundizando en el tema para poder desagregar desde lo más general hacia una mayor precisión de respuesta, de tal forma de poder sacar conclusiones más certeras.

Para ello se diseñó un set de preguntas que buscaron abordar el tema desde diversos campos de acción posible, desde los cuales, en sentido potencial, se puede contribuir al

<sup>70</sup> Las categorías de respuesta para la pregunta por la valoración de las nuevas empresas en relación al desarrollo económico fueron: "Sí", "Depende" y "No".

desarrollo de iniciativas tendientes a la generación de nuevas empresas. Por una parte se preguntó por la política pública como generadora de actividades en tal sentido; en segundo lugar, se profundizó sobre la política en relación a las instituciones educativas; finalmente se indagó sobre el trabajo institucional conjunto y su posible rol en la generación de nuevas empresas.

#### a.1. Política pública y promoción de nuevas empresas.

Es lugar común frente al tema la delegación en el sector público de las responsabilidades centrales de una política en tal sentido. Conscientes de esto, se preguntó a las instituciones su opinión acerca de si desde la política pública debería darse estímulo a la creación de nuevas empresas, y para precisar la respuesta, también se consultó por las acciones que podrían llevarse a cabo desde ese sector. Los resultados se exponen en el siguiente cuadro.

Cuadro N°20. Creación de empresas. Política pública y acciones de promoción

Promo. Pública	N° de Inst.	% sobre el total	Actividades de promoción Pública dominantes	N° de Inst.	% sobre los Sí
Sí	17	100	1. Generación de una política: crediticia, impositiva y de Infraestructura.	4	23
			2. Detección de necesidades, detección de emprendedores y evaluación (costo-beneficio) de oportunidades de negocios	4	23
			3. Generación de una política de incentivos a la radicación de empresas (*)	3	18
			4. Generación de beneficios impositivos	2	12
			5. Dar una red de protección a los jóvenes emprendedores para afrontar la toma de riesgos. No especifica acciones	1	6
			6. No responden la pregunta	3	18
No	0	0	---	0	0
Total	17	100		17	100

(\*) Se tomó como respuesta la primera mención de acción de política pública, que en este caso fue la mención de la "radicación" de nuevas empresas. Además de ésta se mencionaron "exenciones o acompañamientos", políticas de "asesoramiento financiero y de *know how*" y la necesidad de una política de incentivos a la creación.

En primer lugar, se destaca el amplio consenso que genera la posición por la cual se plantea que desde la esfera pública se debe promocionar a la nueva empresa (100% de las instituciones. Sin embargo este dato contrasta con el hecho de que al consultar sobre acciones concretas tendientes a tal promoción, la dispersión y heterogeneidad de respuestas es altamente pronunciada.

Como puede observarse en el cuadro las respuestas fueron clasificadas en seis grupos, siendo los dos primeros los más importantes (columna sobre "actividades de promoción pública dominantes"):

- El primer grupo está representado por las instituciones que señalan como acción principal la generación de un conjunto de instrumentos de política, que podrían caracterizarse de "tradicionales". Estas señalan la necesidad de una política crediticia, impositiva y de infraestructura sin entregar un orden de prioridad en la exposición de los mismos (cuatro instituciones en total).

- El segundo grupo, con igual cantidad de casos que el anterior (4 en total), está representado por aquellas respuestas centradas en lo que se puede caracterizar como un concepto más “actualizado” sobre el tema, destacando la necesidad de generar acciones públicas tendientes a la detección de potencial demanda y oferta de bienes y servicios, y a la evaluación (costo/beneficio) de los proyectos de los potenciales emprendedores.
- El tercer grupo (3 casos) se concentra en torno de una respuesta que se distingue de las anteriores porque, en primer lugar, hace mención a la “radicación” de empresas y a la necesidad de contar con una política en tal sentido, (aunque también se menciona la necesidad de contar con algunos instrumentos de política para la creación de empresas). Cabe destacar que se preguntó expresamente por creación de nuevas empresas en el territorio, no siendo mencionado en ningún momento el tema de radicación de empresas. Por tanto, la mención de acciones de radicación surge en forma absolutamente espontánea, en asociación al tema tratado.
- El cuarto grupo (3 casos) reúne a aquellas instituciones que no responden a la pregunta, por no ser tema de su incumbencia directa, por que no tienen una respuesta o simplemente por que no pueden especificarla de tal forma de hacerla clasificable.
- Finalmente dos casos, tal vez los de menor conocimiento sobre el tema, señalan la necesidad de contar con beneficios impositivos como herramienta de promoción de nuevas empresas.

La heterogeneidad de criterios observados en el conjunto del entramado institucional deja entrever una ausencia de sensibilización y acuerdos conceptuales sobre el tema de creación de nuevas empresas y advierte sobre posibles dificultades, relativas a la falta de apoyo o a la difusión de conocimiento sobre el tema, que podrían surgir en el territorio si se pretende inducir, desde una u otra instancia, una estrategia de política que apunte a trabajar sobre esta temática desde la perspectiva de la política pública.

#### a.2. Instituciones educativas y estímulo a la formación de emprendedores.

El siguiente cuadro muestra la opinión de las instituciones de la región frente a la posibilidad de estímulo de las instituciones educativas a la formación de futuros emprendedores y, amplía el punto mostrando las acciones concretas que se proponen para tales efectos.

Cuadro N°21. Creación de empresas y acciones de estímulo y formación de emprendedores

Posibilidad de Estímulo	N° de Inst.	% sobre el total	Métodos de Estímulo y Formación	N° de Inst.	% sobre rptas. Sí
Sí (deberían estimular)	17	100	1. Posibilitando el acercamiento de los estudiantes y sus programas de estudio al mundo real, a las actividades empresariales y a sus tendencias modernas predominantes	8	47
			2. Generando actividades/talleres/simulaciones de estímulo al espíritu empresarial, y apoyo a los proyectos de los alumnos	6	35

			3. Generación de una mayor oferta de carreras técnicas, Universitarias y programas de estudio en áreas afines a la actividad empresarial . Complementado con más pasantías de los alumnos en las empresas	3	18
No	0	0	---	0	0
Total	17	100		17	100

En este cuadro se destaca, en primer lugar, el amplio consenso que genera la posibilidad de que desde el sector educativo se estimule la formación de futuros emprendedores. El 100% de las instituciones (los 17 casos) manifiesta que desde las instituciones educativas se debe formar y estimular el espíritu emprendedor.

Sin embargo, cuando se pregunta por los métodos u acciones concretas tendientes a tal fin se observan algunas diferencias en las respuestas obtenidas, diferencias que sin embargo son mucho más convergentes que las observadas en la pregunta sobre acciones de promoción desde el sector público:

- El grupo que concentra la mayor cantidad de casos (8 en total), señala la necesidad de brindar un mayor “acercamiento” de los alumnos y los programas de estudio “al mundo real” de la actividad empresarial. Esta expresión representa, por una parte, un reconocimiento de debilidad del sistema educativo regional frente a la problemática planteada (de formación y estímulo a emprendedores), problemática que a su vez lo excede ya que la metáfora del “mundo real” remite al hecho de que el sistema educativo estaría formando parte de otro espacio “alejado de la realidad”, cuestión reconocida precisamente por el conjunto de las instituciones del sistema educativo entrevistadas. Por otra parte, esta expresión también representa una demanda potencial de necesidad de acercamiento hacia aquello/s que estaría/n más cerca o que representaría/n a ese mundo real, y ésta puede ser una posible vía de ingreso al trabajo sobre el tema desde la acción política institucional. Más aún si se analizan las acciones específicas que propone el segundo grupo de instituciones.
- En segundo lugar se observa un grupo de seis instituciones, que agrupa a parte importante de las entidades empresarias, para las cuales la metodología de trabajo deben ser las actividades prácticas concretas a través de talleres, simulaciones, generación de proyectos y otras actividades tendientes a estimular el espíritu empresarial de los alumnos.
- Finalmente, se observa un grupo de tres instituciones que ponen el acento en la ampliación de la oferta de programas y carreras afines a la actividad empresarial, tanto en el secundario como en el terciario, dos de las cuales combinan esa respuesta con la necesidad de intensificar las pasantías de los alumnos en las empresas como forma de acercar los programas a la realidad de las empresas. Respuesta que por otra parte converge con la del primer grupo.

El mayor grado de convergencia frente al punto en relación con la política educativa, convergencia que refleja una demanda latente de acciones (primer grupo) junto a propuestas concretas de acciones (segundo grupo), permite concluir que en este caso una estrategia de política que apunte a la formación de futuros emprendedores

tomando en cuenta los input señalados tiene una factibilidad mayor de sobrevivencia ya que están expresados los canales principales por dónde esta tendría que transitar.

### a.3. Trabajo institucional conjunto y estímulo a nuevas empresas.

En este apartado se intenta cambiar el eje de discusión llevando la idea de estímulo y promoción a nuevas empresas desde el plano de la responsabilidad de un sector en particular (Estado o sector educativo) al terreno de la acción institucional conjunta. Es decir, hacia un primer potencial involucramiento de las instituciones del sector privado.

La pregunta hizo mención a la posibilidad de que desde el trabajo institucional conjunto se promocionara, a través de acciones específicas, la generación de nuevas empresas. Los resultados se exponen en el siguiente cuadro.

Cuadro N°22. Creación de empresas y acciones institucionales conjuntas

Posibilidad de Trabajo conjunto	N° de Inst.	% sobre el total	Acciones conjuntas para estimular la generación de nuevas empresas	N° de Inst.	% sobre rptas. Sí
Sí	17	100	1. Detectando debilidades del sistema y nichos para nuevos emprendimientos, y de esta manera poder armar una estrategia (a través de instrumentos como: generación de una bolsa de inversores para pequeños proyectos, capacitando y asesorando a los emprendedores en temas de calidad, innovación, etc.)	8	47
			2. Promoviendo el trabajo conjunto entre las empresas, y las instituciones públicas y privadas de la ciudad para desarrollar proyectos	6	35
			3. Otros: poniendo el mayor énfasis en el trabajo en la Universidad y como organismo consultivo de radicaciones y políticas de apoyo	2	12
			4. Sin respuesta	1	6
No	0	0	---	0	0
Total	17	100		17	100

En primer lugar, se destaca el amplio consenso que genera la idea de que es posible la contribución a la generación de nuevas empresas a partir del trabajo institucional conjunto, el 100% de las instituciones (los 17 casos) se manifiestan en tal sentido. Marco de referencia, que en una primera lectura entrega un piso mínimo para la acción de una política que actúe sobre el tema.

Sin embargo cuando se consulta por los métodos u acciones concretas tendientes a lograr ese objetivo se observan algunas diferencias en las respuestas obtenidas. Las mismas fueron agrupadas bajo dos criterios centrales, que agrupan al 82% de los casos:

- Por una parte se observa un primer grupo de instituciones, el mayoritario (8 casos en total), que dieron una respuesta precisa de acciones a desarrollar. En este caso se mencionan acciones tales como relevamientos de demanda regional, búsqueda de nichos de mercado, capacitación y asesoramiento a nuevos emprendedores, bolsa de inversores para pequeños proyectos, etc.
- En segundo lugar se observa un grupo de seis instituciones que ponen el eje de su respuesta en la promoción del trabajo interinstitucional, y con las empresas, tendiente a la acción sobre esta temática. Si bien no especifican instrumentos o

acciones, como en el caso anterior, sí anteponen la necesidad de una mayor articulación institucional, de donde (se supone) saldrán los proyectos a desarrollar.

- Finalmente, se observa un caso que menciona como acción un mayor trabajo con la Universidad Tecnológica; y otro, que se propone como organismo consultivo de radicaciones y políticas de apoyo; por último, un caso no entrega respuesta a esta pregunta.

#### a.4. Baja tasa de natalidad de empresas y debilidad futura de la región.

En este punto se presentan las opinión de las representaciones institucionales frente a una pregunta que buscó "provocar" a los entrevistados, ya que se hace una aseveración acerca de la "baja" tasa de natalidad observada en la región y la debilidad futura que esta situación podría representar para su desarrollo económico<sup>71</sup>.

Cuadro N°22. Creación de empresas y valoración de la tasa de natalidad de empresas en la región

Valoración de debilidad	N° de Inst.	%	Justificación de la respuesta	N° de Inst.	% sobre el tipo de rpta.	% sobre el total de casos
Sí	4	24	1. Sin creación de empresas exitosas puede verse afectado el desarrollo económico local y esto termina por provocar un problema social.	3	75	(18)
			2. No responde a la pregunta.	1	25	(6)
			Sub total	4	100	
Depende	6	35	1. Depende del tipo de empresa que nazca, ya que muchas no están adecuadas al nuevo contexto y mueren rápidamente. También es posible pensar en reforzar las que ya existen y sobrevivieron.	3	50	(18)
			2. La política económica hoy no posibilita un contexto en donde sobrevivan las nuevas empresas. La debilidad futura tiene más que ver con la causa de muerte de empresas que con la tasa de natalidad.	3	50	(18)
			Sub total	6	100	
No	6	35	1. Rafaela no tiene una baja natalidad de empresas, tiene una oferta industrial bien diversificada y también nuevos emprendimientos.	5	83	(29)
			2. No responde a la pregunta.	1	16	(6)
			Sub total	6	100	
N/S-N/C	1	6	---	1		5
<b>Total</b>	<b>17</b>	<b>100</b>		<b>17</b>		<b>100</b>

Como puede observarse en el cuadro las instituciones, en general, relativizan el tema planteado.

La mayor cantidad de casos se concentra en las opciones "No" (6 casos) y "Depende" (6 casos), lo que suma un total de doce de diecisiete instituciones, que en conjunto representan el 70% del total de la muestra, para los cuales no existe una baja tasa de natalidad de empresas en el territorio y por tanto tampoco una debilidad futura a causa de este fenómeno.

Cabe destacar que ésta es la primera pregunta, de las formuladas en el capítulo, que relaciona directamente el fenómeno de natalidad de empresas con el sector industrial, al cual se le atribuye una característica determinada que representaría una debilidad

<sup>71</sup> Las posibilidades de respuesta ante esta pregunta fueron: "Sí" (es decir, que ve el tema como una debilidad futura); "Depende" y "No".

futura, y claramente se observa que el tema de creación de empresas no está visualizado como un problema del territorio en cuestión.

Es conveniente aclarar que para el caso de esta afirmación, desde el punto de vista de este trabajo, se está comparando a la región con experiencias internacionales exitosas. En el contexto nacional, como ya se señaló, esta región presenta niveles de natalidad mayores que muchas otras regiones del país.

Por el contrario, solo cuatro instituciones, (24% del total de casos), reconocen una baja tasa de natalidad de empresas y la debilidad futura que esto representaría en términos de desarrollo económico y social.

La información relevada además permite hacer un análisis al interior de cada categoría de respuesta, observándose en primer lugar una fuerte diferencia entre las respuestas situadas en las categorías extremas, "Sí" y "No" y las de la categoría "Depende". En las dos primeras las justificaciones a las respuestas son homogéneas y contundentes:

- Las respuestas "Sí", (24% de los casos), remiten a la posibilidad de que el desarrollo económico y social de la región se vea afectado. Las instituciones que responden "No", (35% de los casos) señalan que la región no tiene una baja tasa de natalidad de empresas; y esto se justifica apelando a que no solo tiene una oferta industrial diversificada sino que también cuenta con nuevos emprendimientos. Algunos estudios recientes avalarían en parte esta posición (Ascúa, Kantis y López, 1998).
- En cambio, las opiniones "Depende", (35% de los casos), se presentan divididas en dos grupos, de 3 casos cada uno. Ambas categorías de respuesta identifican restricciones a la creación de empresas, pero se diferencian sutilmente en que para unos la restricción pasa por el tipo de empresa que nazca, ya que muchas pueden no estar adaptadas al nuevo contexto, y en este caso no contribuirán en forma alguna a enfrentar una supuesta debilidad del sistema. El otro grupo, que al contrario del anterior sí representa una opinión más cercana al sector empresario, justifica el "depende" señalando que el contexto actual no genera las condiciones propicias para que sobrevivan los nuevos emprendimientos, sin distinguir, como el grupo anterior, entre el tipo de empresas que nazca.  
También se diferencian en el hecho de que un grupo de instituciones agrega a su justificación que habría que pensar en apoyar a las empresas que ya existen y que han logrado sobrevivir al nuevo contexto, antes de pensar en la creación de nuevas empresas sin garantías mínimas de que sobrevivan.

Las respuestas reflejan, una vez más, los diversos puntos de vista que las instituciones tienen respecto de esta temática, además de dejar en claro las restricciones identificadas, que podrían traducirse como "advertencias" que se hacen frente al abordaje de este tema, fundamentalmente para quienes piensen la temática desde la perspectiva de una estrategia política, incluso de parte de aquellos que reconocen efectos positivos de la creación de nuevas empresas sobre el empleo y sobre el desarrollo económico del territorio.

a.5. Externalización y subcontratación de actividades a partir de nuevos emprendimientos.

En esta parte del análisis se procura relacionar directamente la temática de creación de empresas con la actividad empresaria existente en la región, a partir de dos tendencias que, de acuerdo a la teoría podrían favorecer la emergencia del fenómeno tratado. Se consultó a las instituciones sobre la posibilidad de que frente a eventuales necesidades empresariales de externalizar y/o subcontratar actividades, esta/s se realice/n a través de nuevos emprendimientos.

Cuadro N°23. Creación de empresas y externacionalización de actividades y subcontratación

Opinión	Nº de Inst.	%	Justificación de la respuesta	Nº de Inst.	% sobre rptas. Sí	% sobre el total
Sí (es posible)	16	94	1. Lo ven como una alternativa válida pero no especifican el por que. Algunas instituciones plantean que en la región ya se está trabajando en el tema.	10	63	(59)
			2. Permite avanzar en el proceso de especialización de las empresas. Una institución no menciona la especialización pero sí la reducción de costos y de esfuerzos individuales.	5	31	(29)
			3. Si bien comparten la idea señalan que no existe una base industrial y de nuevas empresas como para que surjan empresas exitosas.	1	6	(6)
			Subtotal	16	100	
No	1	6	1. Podrían también ser emprendimientos no regional	1	100	(6)
Total	17	100		17		100

Como puede observarse en el cuadro la pregunta planteada genera en primera instancia un amplio consenso favorable a la sugerencia. De un total de diecisiete instituciones, dieciséis (el 94% de los casos) señalan que sí es un camino posible que la externacionalización y subcontratación de actividades se realice a partir de nuevos emprendimientos de la región; y sólo una institución señala que éstas prácticas también podrían realizarse a partir de emprendimientos no regionales.

Si se analiza con mas detalle la justificación dada frente a la pregunta anterior vemos como el consenso inicial se va desdibujando:

- Se destaca, en primer lugar, el hecho de que la gran mayoría de las instituciones (10 en total, que representan el 59% de la muestra) lo ven como un camino posible pero no tienen una justificación para la respuesta. Esta ausencia de respuesta, que en algún sentido esta "justificada" ya que se le esta consultando a sectores que en muchos casos están lejanos a la problemática sugerida, esta evidenciando una falta de sensibilización sobre el tema, por tanto esta puede ser una posible área de trabajo a profundizar si es que se pretende instalar el tema como idea-fuerza. No obstante, en este grupo figuran importantes instituciones del sector empresario que, en teoría, deberían estar más familiarizadas con el tema planteado. Representando este un problema aún mayor para un potencial trabajo desde una estrategia de política que apunte a la creación de nuevas empresas.
- Un segundo grupo, de cinco instituciones, que también participan del consenso inicial, señala como posible este camino porque "permite avanzar en el proceso de especialización de las empresas". Justificación que refleja un mayor grado de

conocimiento sobre el tema planteado además de representar a una masa crítica importante de instituciones, necesaria si se pretende potenciar el trabajo en tal sentido. A su vez, un caso entrega una respuesta complementaria, señalando a la reducción de costos y de esfuerzos individuales como la racionalidad que justifica las prácticas de externalización y subcontratación.

- Finalmente, una institución que también avala estas prácticas señala que en la región no existe una base industrial y de nuevas empresas como para que puedan surgir empresas exitosas.

a.6. Los empresarios y su opinión frente a la posibilidad de que sus técnicos/profesionales inicien un emprendimiento en forma independiente.

El siguiente cuadro muestra la opinión de las instituciones respecto del pensamiento del sector empresario frente a la posibilidad de que en sus empresas se presenten casos de desprendimientos (spin off) a manos de su personal calificado, sean técnicos y/o profesionales. Se trabaja el punto sobre la idea de que eventuales nuevos emprendimientos surjan de aquellos que incorporaron capacidades y saberes técnicos en un sector específico de la producción por lo cual es altamente probable que el nuevo emprendimiento se instale en el mismo sector de la empresa que opero como incubadora, lo que la teoría denomina "inercia sectorial", pudiendo ser del tipo complementario o directamente competitivo, lo que dependerá del tamaño, la escala y la especificidad de los activos técnicos de la firma incubadora (Marín y Sepúlveda, 1998).

Cabe recordar que en algunos casos se trata de opiniones de representantes de instituciones "ajenas" al tema, pero en muchos otros se trata de opiniones dadas por referentes de entidades empresarias, la mayoría de los cuales además de dirigentes son dueños o gerentes de empresas.

Cuadro N°24. Creación de empresas y opinión sobre la posibilidad de que técnicos o profesionales inicien emprendimientos independientes

Opinión	Nº de Instituciones	% sobre el total
Muy favorable	0	0
Favorable	2	11
Indiferente	3	18
<b>Desfavorable</b>	<b>10</b>	<b>60</b>
Muy desfavorable	0	0
N/S-N/C	2	11

Total	17	100
-------	----	-----

Como puede observarse en el cuadro, el 60% de las instituciones (10 de 17 casos) manifiestan que los empresarios tendrían una opinión "Desfavorable" frente a la posibilidad de presentarse un caso de spin off en sus propias empresas. En este grupo, que es el mayoritario, se destaca el hecho de que están reflejadas las opiniones del conjunto del sector público y solo de dos instituciones del sector gremial empresario.

Al contrario de lo que podría esperarse, la mayor concentración de opiniones "empresarias" se ubican en las categorías que señalan que la opinión de los empresarios sería "Indiferente" (3 casos) o "Favorable" (2 casos) frente a esta posibilidad, lo que en una primera lectura representa una buena señal para pensar en una estrategia de implementación de acciones de política que tengan como objetivo sensibilizar al sector sobre el tema.

A su vez dos instituciones no tienen respuesta a esta pregunta, tratándose en ambos casos de instituciones no empresarias y, por lo tanto, más "ajenas" a la problemática planteada.

La opción "Muy Favorable" no fue mencionada en ningún caso.

La información que contiene el siguiente cuadro permite profundizar el análisis previo ya que muestra las distintas justificaciones que se dan a la pregunta anterior (cuadro N°24). Justificaciones que, como se vera, van permitir relativizar las afirmaciones hechas previamente por las instituciones empresariales, en relación a que los empresarios tendrían una opinión "Favorable" o "Indiferente" frente a la posibilidad de presentarse un caso de spin off en sus propias empresas.

Cuadro N°25. Creación de empresas y apreciaciones sobre técnicos y profesionales iniciando emprendimientos independientes

Opinión	N° Inst.	Justificación de la respuesta	N° Inst	% sobre tipo rpta	% sobre el total
Muy Favorable	0	---	0	0	0
Favorable	2	1. En la medida en que se complementen con las empresas existentes y aporte nuevas ideas. Ambos advierten que si se trata de competencia directa los empresarios lo verían en forma desfavorable.	2	100	(12)
		Subtotal	2	100	
Indiferente	3	1. No van a promover los nuevos emprendimientos pero tampoco pondrán restricciones.	3	100	(18)

		Subtotal	3	100	
Desfavorable	10	1. Lo verían como generación de competencia para su actividad.	5	50	(29)
		2. Porque invirtieron en su capacitación y formación y además se llevan <i>know how</i> .	4	40	(23)
		3. En el largo plazo lo terminan aceptando ya que en su gran mayoría los empresarios locales, o sus padres, no nacieron siendo empresarios y pasaron por situaciones similares en algún momento.	1	10	(6)
		Subtotal	10	100	
Muy Desfavorable	0	---	0	0	0
N/S-N/C	2	No corresponde por pase anterior	2	100	(12)
<b>Total</b>	<b>17</b>		<b>17</b>		<b>100</b>

En el grupo que representa a la mayoría de la muestra (10 casos), quienes señalan que la opinión de los empresarios frente a un caso de spin off interno sería "Desfavorable", se diferencian dos subgrupos de justificaciones: Por una parte, están quienes señalan que los empresarios verían en los nuevos emprendimientos una "competencia" para su actividad (5 casos), y por otra quienes señalan que los empresarios tienen una opinión desfavorable ya que invirtieron en la capacitación y formación de sus empleados (los hipotéticos emprendedores), además del hecho de que cuando se independizan se llevan consigo know how de las empresas en las cuales trabajaban.

En el caso de las opiniones positivas frente a la sugerencia se observa lo siguiente: La opción "Favorable" agrupa a dos instituciones. Estas dos opiniones, de carácter más "empresario", justifican la respuesta señalando que en la medida en que los nuevos emprendimientos se complementen con las empresas existentes y aporten nuevas ideas la opinión será "Favorable". Sin embargo, también manifiestan un fuerte condicionamiento a su respuesta, ya que señalan que si los emprendimientos son competencia directa de las empresas la opinión cambiaría de "Favorable" a "Desfavorable".

A su vez la opción "indiferente" agrupa a tres instituciones que en su totalidad señalan que los empresarios si bien no van a promover los nuevos emprendimientos tampoco les van a poner restricciones.

Como se observa, en estos dos últimos grupos de opinión, en alguna medida más permeables a la hipótesis planteada, (la mayoría provenientes del sector empresario), no se observan señales positivas que permitan pensar en futuras acciones de promoción de nuevos emprendimientos que involucren a estos actores, que son los que necesariamente tendrían que estar involucrados en una política de este tipo.

Las conclusiones en este caso van en el mismo sentido de las del grupo anterior (opinión "Desfavorable"), parece sumamente difícil llegar a consensuar acciones institucionales tendientes al trabajo de sensibilización sobre esta temática relativa al RRHH de la región poseedor de pericias técnicas y con posibilidad potencial de iniciar su propio emprendimiento, menos aún si lo que se pretende consensuar son acciones y compromisos más concretos.

a.7. Posibilidad de reinserción de un ex-emprendedor en el sistema productivo regional.

En este ítem se buscó sondear posibles "estigmas" y sanciones sociales que pudieran existir en el territorio, las cuales, si las hubiera, será necesario captar y decodificar si se está pensando en generar políticas tendientes a trabajar sobre esta temática. La pregunta está referida a la opinión de las instituciones frente a la posibilidad de reinserción en el sistema productivo local de un emprendedor, ex empleado de alguna empresa regional, que ha fracasado en su experiencia como empresario independiente.

Cuadro N°25. Creación de empresas y posibilidades de reinserción laboral de ex emprendedores

Posibilidad de reinserción	N° de Instit.	%	Justificación de la respuesta	N° de Inst.	% sobre tipo de rpta.	% sobre el total
Sí	14	82	1. Pero depende del grado de calificación de la persona, ya que hay escasez de RRHH calificado en la región.	8	57	(47)
			2. Pero no en la misma empresa, en otras empresas no hay inconvenientes.	4	29	(23)
			3. Pero la situación económica en general, hace difícil la incorporación.	1	7	(6)
			4. Pero se hace difícil por que a la persona le queda el estigma de la deslealtad.	1	7	(6)
			Subtotal	14	100	
No	2	12	1. Si está muy capacitado dependerá de la empresa y sus relaciones.	1	50	(6)
			2. El antecedente no es bueno y no hay mucho trabajo.	1	50	(6)
			Subtotal	2	100	
Depende	1	6	1. Depende del nivel en donde ocurra.	1	100	(6)
Total	17	100		17		100

Como se observa en la información de este cuadro, que por cierto llama la atención, al contrario de lo que podrían hacer suponer las respuestas a las preguntas anteriores, mayoritariamente las instituciones piensan que el ex-emprendedor sí podrá reinserirse en el sistema productivo. De un total de 17 instituciones 14 se manifiestan en este sentido, representando el 82% de los casos.

- Dentro de este grupo de catorce instituciones pueden distinguirse ocho casos, el subgrupo mayoritario (47% del total de la muestra), que señala que la posibilidad de reinserción, sin embargo, está "condicionada" al grado de calificación de la persona en cuestión, ya que como se señala, en la región existe una escasez de RRHH calificado. Cabe destacar que este grupo está compuesto por un importante número de entidades empresarias.
- Un segundo subgrupo de respuestas afirmativas que se destaca (de 4 casos) pone una condición diferente a la reinserción, señalando que ésta sólo es posible en la medida en que se realice en otra empresa, y no en la cual abandonó para iniciar su

emprendimiento.

- Otras dos instituciones que ven como posible la reinserción, dan una respuesta que en alguna medida niega la afirmación positiva, ya que señala que la situación económica hace difícil la reincorporación, en un caso; y que a esa persona le queda el estigma de la deslealtad, lo que hace difícil su reinserción, en el otro.
- Finalmente, se observan dos instituciones que señalan que la reinserción no es posible. Una de las respuestas, sin embargo, justifica la negación señalando que si la persona está muy capacitada tiene alguna posibilidad de reinserción, (justificación similar a la del primer subgrupo afirmativo); otra apela al antecedente negativo que queda al emprendedor.

El tipo de respuestas entregada por los referentes institucionales obliga, a quién analice las especificidades y la dotación de factores con que cuesta la región, a pensar en el crítico tema del recurso humano y de su grado de calificación. Como queda de manifiesto, se observa una importante demanda latente del mismo, (que en alguna medida supera el estigma que pudiere atribuírsele al emprendedor, como deslealtad, etc.), si este es poseedor de un grado de calificación valorado por los empresarios, cuestión que refiere a la especificidad de la cultura empresarial de la región. Como ya se señaló anteriormente, no se esta en condiciones de comparar esta información con la de otras regiones del país, para de esta forma evaluar la "cultura empresarial" de la región estudiada desde una perspectiva comparativa.

a.8. Disposición del empresariado a colaborar con las instituciones para la generación de nuevas empresas.

Finalmente, en el siguiente cuadro se presentan las opiniones de las representaciones institucionales frente a preguntas que buscaron captar las posibilidades de un potencial compromiso de los empresarios de la región, para colaborar con las instituciones a los fines de estimular la generación de nuevas empresas.

Cuadro N°26. Creación de empresas y colaboración empresaria

Disposición A Colaborar	N° de Inst.	%	Tipo de colaboración empresaria	N° de Inst.	% sobre tipo de rpta.	% sobre el total
Sí	13	76	1. Brindando conocimiento (tecnológico, <i>know how</i> ), ideas, e información sobre las demandas de servicios industriales.	7	54	(41)
			2. Colaborando a través de la mantención y fortalecimiento de las instituciones como la FDR, el CDE y el CCIDC, donde se canalicen subcontrataciones, demandas, etc.	3	23	(18)
			3. A través de la bolsa de subcontratación.	2	15	(11)
			4. No especifica acciones.	1	8	(6)
			Subtotal	13	100	
No	1	6	1. Los empresarios tienen actitudes colaborativas pero en este tema es difícil que articulen.	1	6	(6)
N/S-N/C	3	18		3	18	(18)
Total	17	100		17		100

Como se observa en el cuadro, la información entregada muestra un importante grado de consenso frente a la pregunta planteada. Trece de diecisiete instituciones (el 76% de los casos) da una respuesta positiva, señalando que los empresarios efectivamente estarían dispuestos a colaborar con las instituciones para este fin.

Se observa, por otra parte, una sola institución que señala que los empresarios en este tema no estarían dispuestos a colaborar; y tres casos que no tienen una respuesta a esta pregunta.

Si se analiza con mayor detalle, al interior del grupo de quienes opinan que los empresarios sí estarían dispuestos a colaborar con las instituciones, se identifican dos subgrupos de respuestas de acciones concretas de colaboración:

- Por una parte, el grupo mayoritario, que concentra siete de los trece casos afirmativos (el 41% del total de la muestra), señala que los empresarios pueden colaborar brindando conocimiento, ideas e información sobre demanda de servicios industriales. Respuesta a la cual pueden sumarse los dos casos, también afirmativos, que señalan en forma más específica a la bolsa de subcontratación como forma de colaboración empresarial. En total alcanzan a 9 instituciones.
- Un segundo grupo, de tres casos, también convergente con los anteriores, señala que la forma de colaboración es a través de la "mantención y el fortalecimiento" de instituciones como la Fundación para el Desarrollo Regional (FDR), el Centro de Desarrollo Empresarial (CDE) y la Cámara Comercial e Industrial del Departamento de Castellanos (CCIDC). Este último grupo está compuesto por entidades representativas del empresariado.

La información relevada, expuesta en el cuadro anterior, muestra en términos generales una visión optimista del territorio frente a la posible participación empresarial, en colaboración con las instituciones, para trabajar sobre el tema de nuevos emprendimientos, máxime aún si se considera que en la categoría "Sí" (están dispuestos a colaborar) se ubica el 100% de las entidades empresarias.

Sin embargo esta información en parte contrasta con la que se obtuvo en ítems anteriores sobre la temática, por lo cual es necesario ser cuidadoso a la hora de sacar conclusiones sobre este punto.

En este apartado no se pretendió desarrollar un marco teórico que abarque los diferentes aspectos que debería contemplar el diseño prospectivo de una estrategia de política tendiente a generar condiciones y estimular el nacimiento de nuevas empresas. Lo que se buscó es realizar un relevamiento del estado de situación del tema en cuestión en las representaciones institucionales de la región, en aquellos aspectos que se consideraron claves para el diseño de una potencial estrategia. Alguna de cuyas instituciones necesariamente deberían estar involucradas en una política de este tipo.

La información obtenida permite no solo delimitar parte importante de la racionalidad territorial del proceso de construcción de una política con este objetivo, los canales y agentes por los cuales podría transitar, a quienes y en que sentido se debe sensibilizar, sino también algunas importantes limitaciones y/o restricciones a tener en cuenta al momento de discutir una estrategia de política para tal efecto.

En el caso de la opinión empresaria, esta estaría en parte reflejada en su dirigencia (ya que parte importante de estos son empresarios), pero es evidente que se precisa de un sondeo de situación con los propios empresarios.

A su vez, además del necesario estudio de la dotación de factores, de la demanda y oferta de bienes y servicios en el territorio, (y del externo en el caso que corresponda), resulta fundamental conocer también la oferta de potenciales capacidades técnicas y manageriales para el lanzamiento ("venturing") de nuevas empresas, y su evaluación detallada, para desarrollar proyectos e instrumentos, dentro de estrategias que el territorio evalúe como costo-efectivas.

## 5. Consideraciones finales.

### a. Racionalidad y política industrial.

En el capítulo inicial de este trabajo se señaló que el concepto de política industrial suele ser asociado directamente al concepto de "intervención", del Estado en la economía, lo cual determina una serie de implicancias sobre la reflexión acerca del tema ya que más allá de que se justifique teóricamente una acción del Estado en tal sentido se lo estará haciendo en un sentido negativo<sup>72</sup>. Esta asociación, que acá se discutirá, responde a antecedentes tanto de tipo históricos, como ideológicos y teóricos.

Desde el punto de vista histórico, si se analiza el espectacular desarrollo económico experimentado en el pasado por países como Inglaterra y los Estados Unidos, sin tener en cuenta por ejemplo, en el caso Inglés, la organización político militar del imperio de ultramar -detalle, por cierto-, evidentemente se trató de desarrollos liderados por la iniciativa de pujantes comerciantes y empresarios privados bajo un esquema de libre empresa (Hobsbawn, 1977).

El Estado solo habría tenido un rol "marginal" en la economía al momento de sentarse las bases del pensamiento económico tradicional, no obstante las posteriores políticas keynesianas aplicadas desde el primer cuarto de siglo en adelante y, más específicamente, la política de defensa del departamento de estado hasta la actualidad (para algunos, la política industrial de los EEUU)<sup>73</sup>.

Desde el punto de vista ideológico quienes se beneficiaron y por tanto defendieron estas vías de desarrollo argumentaron su defensa desde los principios de la libre iniciativa privada y los opusieron en contra de cualquier intento, fundamentalmente de parte de los estados, de modificar dichos principios. No obstante las medidas proteccionistas que permanentemente estos contribuyeron a implementar, por ejemplo en el caso de Inglaterra (Hobsbawn, 1977).

Estos principios, en tercer lugar, también se vieron favorecidos por la tendencia a la parcelización del saber científico, el cual se fragmentó en diferentes "disciplinas". Proceso operado fundamentalmente desde mediados del siglo pasado, en función del cual los diferentes ámbitos "disciplinarios" del pensamiento científico y las lecturas que sobre los fenómenos estudiados estos realizan van a delimitarse y en algunos casos hasta autonomizarse del resto de las disciplinas, y la economía no escapó a dicha tendencia. Cabe recordar que los clásicos no hacían distinciones tan drásticas entre economía, política y sociedad.

Esta síntesis de argumentos junto al fortalecido discurso ortodoxo, que se impone como "pensamiento único" en economía desde finales de los años setenta, hicieron que en la actualidad se herede un concepto/fuerza según el cual, el Estado, cuando realiza e implementa una política que tenga algún impacto sobre la esfera económica, esta "interviniendo" en un ámbito que no es de su estricta incumbencia. La fuerte "querrela semántica" que pesa sobre el concepto de política industrial es prueba de ello. Por esta razón es que se exige todo el despliegue de racionalidad para justificar alguna de estas "intervenciones", tal es el caso de la política industrial.

<sup>72</sup> No es necesario precisar la etimología del concepto "intervención" para demostrar lo que se afirma.

<sup>73</sup> Para mayor detalle ver Chudnovsky 1992.

Como se vio, el sustento teórico dominante que justifica la racionalidad de la "intervención" estatal es que el Estado puede "prevenir y/o reparar" las fallas de coordinación de la actividad económica que los mecanismos de mercado no logren hacerlo. Estas "fallas" o "imperfecciones" son fuente de derroche de recursos, razón por la cual, y dada la racionalidad paretiana que esta detrás del argumento, se va a justificar la acción de mecanismos de no mercado (non-market) o ex ante.

De acuerdo al recorrido conceptual realizado vimos como: Por una parte, la noción clásica de "intervención" de política en forma progresiva fue aceptando cada vez mas "fallas", y por tanto cada vez mas "intervenciones" (siempre y cuando estas sean market friendly). Por otra, desde el punto de vista de la teoría del Estado, la noción ortodoxa avanzó hacia un plano de cada vez mayor, aunque no deseado, acercamiento hacia la esfera societal. Procesos avalados por las derivaciones y consecuencias de las reformas estructurales de las últimas décadas y a la luz de experiencias de desarrollo industrial exitosas como es el caso del modelo japonés, renano, aunque también puede mencionarse el caso del "arco mediterráneo".

A partir del desarrollo de los temas tratados en las diferentes etapas de esta investigación se fueron elaborando una serie de interrogantes alrededor de la discusión precedente sobre las racionalidades posibles que permitirían "justificar" una estrategia de política industrial. Alguno de cuyos interrogantes dicen relación con, (y de ser correcta la interpretación de la acción de la política en el desarrollo de algunas experiencias industriales exitosas señaladas), si es posible, así como necesaria, una ruptura con el concepto de intervención tradicional, direccionándolo hacia la esfera del "involucramiento" o mas aún, hacia el "embeddedness" (enraizamiento) del Estado en la esfera societal e institucional, en economías con una base industrial menos desarrollada.

En el mismo sentido, las dudas giraron sobre la posibilidad de discutir la opción por un modelo de desarrollo territorial desde un enfoque de política "enraizada" en su espacio societal, actuando solo desde los parámetros que sugiere el plano de la eficiencia tecno-productiva de su base empresarial.

El caso estudiado, en este sentido, muestra la necesidad de complementar ambas esferas, especialmente la de las relaciones sociales, institucionales y políticas que "cimientan" (Granovetter, 1985) el ámbito de la producción, la circulación y la distribución. Y a pesar de estar espacialmente delimitado, permite activar algunas reflexiones en torno del tema discutido, ya que presenta una serie de características posibles de proyectar, desde el ejercicio reflexivo, como "input" para discutir el problema de la política en niveles superiores de agregación (grandes ciudades, provincia) así como para otras experiencias regionales en el país. Entre estas reflexiones se puede hacer mención a las siguientes:

Un aspecto que contribuyó a conformar la dinámica actual del proceso de desarrollo de la región es el advenimiento del sistema democrático<sup>74</sup>, que en tanto oportunidad a potenciar, posibilitará la (re) constitución de esferas de participación de los diferentes estamentos y representaciones territoriales, contribuyendo a que estas tengan algún grado de influencia en las decisiones de Estado. Pudiendo llegar a constituirse, como se

<sup>74</sup> Se hace la distinción con la etapa anterior de su desarrollo, que como vimos estuvo caracterizada por una gran tradición histórica de participación comunitaria, fundamentalmente a través de sus instituciones.

vio en este caso, un espacio público de participación por fuera de la estructura estatal y privada, donde se discutan y se diseñen las políticas estratégicas del territorio.

Otro de los elementos a destacar es lo que a través de conceptos como "fuerte irrupción", "presencia", "protagonismo", etc., la dirigencia regional reconoce el importante rol jugado por el Estado en el desarrollo de esta experiencia. Específicamente desde principios de la década de los 90's, en circunstancias que la tendencia general del país en el mismo período operaba en sentido contrario, ya que la transformación llevada a cabo en el Estado (principalmente a nivel nacional y en menor medida provincial) tendió más bien a alejarlo de roles proactivos en lo que hace al desarrollo económico.

El tipo de modalidad de involucramiento del Estado en la economía del caso estudiado, y la fuerte voluntad política demostrada en tal sentido principalmente con la creación de la Secretaría de Programación Económica (y el importante trabajo que esta lleva adelante), permitirá conducir la discusión respecto del concepto de "intervención" hacia el plano de lo que en este trabajo, y tomando los aportes de Evans (1996), se denominó "enraizamiento" ("embeddedness"), sustentado en una práctica real de participación, de involucramiento y de partenariatio intersectorial. Razones por las que se utilizó el concepto de "pacto territorial".

El elemento que complementa el párrafo anterior, y sin el cual no sería posible el proceso descrito, es el proactivo accionar de los actores e instituciones del territorio, por lo que se los caracterizó como efectivos "agentes del desarrollo". Este accionar se caracteriza por prácticas de participación, de generación de ideas, proyectos y acciones para llevarlos a cabo, modalidades de resolución de conflictos (proclive a la búsqueda de consensos por sobre los disensos), entre otras.

Asimismo, también se destaca la existencia en la región de una modalidad de gobernabilidad basada en la transferencia de capital social y ampliación de capacidades a partir del intercambio de recurso humano entre el sector público y privado, que presenta una particularidad especial para el problema arriba discutido, que es el traspaso de cuadros de la esfera privada a la pública y viceversa, lo que en definitiva contribuye a la ampliación de la "inteligencia estatal" y al desarrollo de un Estado abierto y cointegrado. Causal por excelencia de la señalada dificultad de enfocar el análisis de este tipo de experiencia a partir de distinciones binarias respecto del carácter de las políticas, es decir, si estas son concebidas "desde la oferta" o "desde la demanda".

En este marco también es necesario destacar que además de los indicadores de desempeño de la región existen una serie de indicadores socioeconómicos para avalar la hipótesis de que parte de los beneficios del desarrollo económico logrado han alcanzado a una porción considerable de la población de la región<sup>75</sup>, lo que tiene efectos positivos para la estabilidad política y social del territorio. Desde la perspectiva de los niveles mínimos de "bien estar comunitario" alcanzado es que serán justificadas una serie de acciones en la esfera económica tanto públicas como privadas, y esto hace a la racionalidad desde la cual es posible avalar la acción de la política.

Si bien no fue un tema directamente abordado por este trabajo, tanto desde el sector público, como privado y sindical (Secretario General de la CGT) se reconoce la

<sup>75</sup> Debido a este factor en el último tiempo la región se ha transformado en una opción atractiva para población inmigrante, fundamentalmente del norte de la Provincia.

existencia en la región de formas propias de regulación de la relación capital/trabajo, fundamentalmente al interior del sector industrial, que sin duda han contribuido a mantener los bajos índices de conflictividad laboral que presenta.

Por otra parte, también se destaca otra gran particularidad del territorio, histórica por cierto, en lo que hace al sector empresario y su participación institucional y comunitaria. Como se observo, las esferas de participación empresaria exceden a su ámbito específico de actividad, (en el cual se destaca por haber generado un conjunto de estrategias tendientes al desarrollo de su actividad: como en comercio exterior, calidad, servicios reales, etc.). Esto queda claramente expresado por uno de los mas importantes empresarios y dirigentes del sector empresarial de la región, quién señala que a diferencia de instituciones representativas del sector industrial provincial o nacional, dedicadas exclusivamente a la actividad gremial empresaria, "ellos" están profundamente involucrados con el desarrollo de la región en todos los ámbitos, y esto hace a la dinámica de relación que mantiene el sector privado, el Estado y la sociedad. Lo cual va a permitir afirmaciones como las que se transcribe a continuación en palabras textuales de este dirigente:

"El CCIDC -Cámara Comercial e Industrial del Departamento de Castellanos- yo creo que es la segunda intendencia de la ciudad, por el peso que tiene. En el ámbito internacional, por una cuestión política a la misma intendencia le piden que tenga un acompañamiento del sector productivo. Dentro de Rafaela también, la mayoría de las gestiones que hacen al sector, infraestructura, etc., es consensuando, la mayoría de las veces apoyando. No solamente los emprendimientos del municipio los apoya el Centro -CCIDC-, sino los proyectos del centro los apoya el Municipio".

Directamente vinculado con la referencia previa otro de los factores destacados del modelo es su arquitectura de gobernancia. Como se señalo, su estructura muestra la presencia de dos actores centrales, el sector público y el sector privado. Es decir, un poder bicéfalo, legitimado por los diferentes agentes del territorio (tal como quedó graficado en el apartado sobre liderazgos), y a partir de lo cual se configura con mayor precisión la existencia de lo que se denomino "hegemonías" territoriales. Ambos poderes, a su vez, basan su hegemonía en instituciones asociadas que actúan como una suerte de brazos operativos de su accionar, fundamentalmente para con la trama productiva e institucional.

Este esquema de funcionamiento se caracteriza además por el hecho de que estas hegemonías no se desenvuelvan en forma aislada, por el contrario, la dinámica de funcionamiento que se fue desarrollando en la región, y a la luz de los éxitos que en distintos planos se alcanzaron, llevo a la situación de que por regla general desde el sector público no se lleven a cabo acciones planteadas como Estado en forma autónoma, sino que siempre se actúa con un partner del sector comprometido en la acción.

Por tanto, puede afirmarse que efectivamente se avanzó en el proceso de descentralización, que es otro de los factores considerados por el trabajo. Al respecto, existe un amplio consenso en que para que "la descentralización sea, efectivamente, la forma instrumental que asume el principio político de subsidiariedad...", hay que proceder a devolver a la sociedad civil, específicamente, a sus organizaciones, los espacios de autonomía que la voracidad histórica del Estado (en sus varias modalidades) les arrebató...Esta devolución significa, en la práctica, un complejo

proceso de redistribución de competencias entre el Estado y antiguas y nuevas organizaciones de la sociedad civil" (Boisier, et al, 1995).

De acuerdo a los mismos autores, y corroborando aquello que se señaló anteriormente, las estrategias descentralizadoras no solo deben estar guiadas por consideraciones de tipo económicas (relativas a la necesidad de flexibilidad y velocidad para afrontar escenarios turbulentos y dinámicos) sino que también por un elemento fundante del sistema político actual, en función del cual se "apuesta" a la sociedad civil como eje vertebral y "como amplio y difuso agente de cambio y de modernización" de la renaciente democracia de los países de la región. Asignándole a la sociedad civil, por tanto, un rol central como "agente de cambio" (social, político y económico) mas allá del "agente único" privilegiado en etapas anteriores, fuere este el Estado, el sector privado, el partido, etc.

La situación descrita en relación a la particularidad del territorio por lo general genera un complejo problema de relaciones ya que obliga a una necesidad de presencia real permanente de los dos factores centrales de poder mencionados, (tanto público como privado), en todo tipo de acción de trascendencia político-económica para no perder espacios (y su legitimidad) en la distribución del poder regional. De acuerdo a lo señalado por las autoridades, un dato novedoso del territorio es que la reciprocidad significa que cuando el Estado descuida o se despreocupa de determinadas acciones y/o proyectos importantes los otros sectores (fundamentalmente el privado) se apropian de la actividad y de la visión estratégica frente al tema en cuestión.

Cabe suponer que frente al abandono del Estado de una serie de funciones que antes desempeñaba, fundamentalmente en el plano del desarrollo económico, si el Estado no se ocupa nadie lo haga. En el caso estudiado, y tal como señala su dirigencia, "otros se apropian", siendo este fenómeno reconocido por el sector público como una gran fortaleza del sector privado regional.

A su vez, y debido al alto grado de legitimidad que presentan los liderazgos, junto al elevado nivel de participación institucional y la existencia de un "espacio público" donde se discuten los lineamientos estratégicos del territorio, es que se caracterizó a estos liderazgos como "hegemonías no imperativas".

Los diversos factores de gobernabilidad expuestos contribuyen a darle una gran legitimidad al funcionamiento del esquema lo que asegura la estabilidad en el largo plazo de las políticas implementadas. Representando este, un factor de gran importancia, que se destaca sobre otras experiencias, ya que permitirá la proyección en el tiempo de los programas e instrumentos por sobre los diversos avatares políticos que puedan surgir. Que como se señala, suelen tener un gran impacto sobre los procesos de aprendizaje y de maduración de las políticas, (ante los eventuales cambios de autoridades).

Sin embargo, este esquema y la especificidad de su arquitectura de gobernancia también obliga a plantearse el problema de la posible "captura" del Estado dado el poder y la fuerte capacidad de influencia, y veto, que tiene el sector privado sobre el aparato estatal del territorio.

¿Representa un desafío para el caso estudiado el riesgo de "captura" del Estado?.

En relación al debate planteado sobre política industrial, particularmente si la centralidad esta puesta en la pequeña y mediana empresa, autores como Velasco (1998) señalan que "la política PyME esta en la frontera de la cooperación público privado".

Concepto posible de operacionalizar tomando a autores como Bianchi (1998), para quién "el éxito de las políticas para el desarrollo de las PyMEs implica el fortalecimiento de las relaciones en las firmas, entre las firmas y entre el sistema de empresas y el ambiente institucional". Por lo que, "el diseño y la implementación de políticas concernientes a las PyMEs requiere la definición del papel del Estado en el contexto específico del sistema normativo y regulatorio que disciplina la vida social y económica".

En este trabajo ya se hizo mención a las características de la cooperación entre el sector público y el privado en la región, y sus beneficios, por lo cual el análisis y las conclusiones que siguen estarán centradas en las eventuales desventajas, y críticas conceptuales, a este tipo enfoque acerca de la construcción de la política, y de las modalidades de acción del Estado frente a las mismas.

En este sentido, se hizo mención a dos argumentos, que están directamente relacionados: Por una parte, aquel por el cual los técnicos competentes de un Estado libre de toda influencia ("autónomo") son aquellos que están en mejores condiciones de tomar medidas de política "pareto eficientes", por lo tanto lo que se debe buscar es el "aislamiento" del Estado de todo interés creado.

Por otro, aquel por el cual se postula que la "intervención" (del Estado en la economía) es una opción política de "second best", y en el caso de que esta ocurra lo que se debe evaluar son las posibles "fallas de gobierno" o "costos de intervención estatal", que como se vio, tendrían sus orígenes en la racionalidad limitada de los agentes o en las conductas oportunistas ya sea de funcionarios públicos o privados que deseen maximizar sus beneficios personales. Lo que tendría como efecto, entre otros, el riesgo de que el Estado quede prisionero de intereses creados (que maximizadores del beneficio personal) que no contemplan el bien estar general, situación a la cual estos denominan "captura".

La pretendida "autonomía" del Estado, junto al establecimiento de condiciones competitivas en el mercado de factores, y específicamente la transparencia en las contrataciones del sector público, se postulan como una buena alternativa teórica de control de posibles riesgos de captura. No obstante, estas "alternativas" no permiten (no alcanzan para) situar la reflexión en el plano de la ampliación de capacidades estatales (los técnicos, por tanto serían plenamente consientes tanto de las necesidades de la demanda así como de las mejores prácticas para instrumentar la oferta de políticas), en el marco de la vinculación con la potencial demanda de las políticas, ni mucho menos aún permite considerar las posibilidades (y necesidad) de democratización de la esfera de la política estatal.

A juzgar por los resultados, en el caso estudiado se observo como tales potenciales "fallas de gobierno" fueron mas bien aciertos (la opinión de la "demanda" lo avala), y en lo que respecta a los riesgos de captura, el hecho de que el sector privado participe de las decisiones del Estado, que acompañe y que a su vez (co)integre al Estado en proyectos propios, esta no fue tal.

Por el contrario, la participación de la trama institucional y el desarrollo de mecanismos de descentralización en la medida que se amplían permitirán bloquear el problema de las posibilidades de captura ya que estas prácticas han permitido el desarrollo de dispositivos de control de los riesgos de captura, tanto de los propios funcionarios estatales (por el sector privado y las demás instituciones) como del sector privado (por el Estado y el conjunto de instituciones). Se genera por tanto un sistema

de infraestructuras y contrapesos institucionales, en el sentido amplio del término (es decir, también como prácticas sociales) que dieron lugar a microregulaciones, o en el sentido de Bianchi (1997), a un sistema normativo y regulatorio que permite disciplinar la vida económica del territorio.

La complejidad de su arquitectura de gobernanza en muchos casos garantiza la presencia, con derecho a voz y voto, de gran diversidad de agentes en los distintos espacios de decisión de la esfera no solo pública estatal, sino también dentro del propio sector privado empresarial, y en esta suerte de espacio de lo público no estatal que el modelo ha desarrollado. Esta trama de representaciones, de cargos y personas, es uno de los principios rectores que posibilitará la no ruptura de los equilibrios frente a los diversos problemas que van surgiendo en su dinámica de funcionamiento.

Este fenómeno fue expresamente reconocido por los representantes del sector público, para quienes el mecanismo de control que se ejerce sobre la influencia que tiene el sector privado en la cuestión pública, para evitar las conductas rent seeking, es la participación. A mayor nivel de participación, involucramiento y compromiso de las diversas instancias de la sociedad civil, que no es otra cosa que la reconstitución y reforzamiento del "espacio público", se hace más difícil que los intereses creados, públicos y/o privados, "capturen" y manejen a discreción para su interés individual el aparato del Estado.

El Estado, por tanto, mantiene su poder de autonomía pero en el marco de una relación "enraizada" no solo en el marco de las entidades del sector privado empresarial, sino que, tal como vimos, en diferentes instancias de la sociedad civil. No obstante, y a pesar de lo señalado el sector privado sigue siendo el de mayor poder real frente al Estado.

El esquema de funcionamiento del modelo analizado, desde el punto de vista del Estado, solo fue posible a partir de la ampliación de las capacidades estatales, y las que a su vez no solo se desarrollaron gracias a su proceso de reingeniería interno sino que también al marco de apertura y de ampliación de su base reflexiva (parte de la "task force") captando know how de otros sectores de la sociedad, fundamentalmente del sector privado empresarial. La política de sensibilización territorial que apuntó a la búsqueda de generación de espacios de confianza en la región, para de esta forma poder articular con los agentes de la trama productiva, fue la base de dicha ampliación de capacidades.

En este sentido, y utilizando los aportes de Evans (1996), la estrategia de sensibilización y vinculación del estado para con la sociedad civil de la región y la política de networking con los agentes del desarrollo, es decir, la base del "enraizamiento", efectivamente contribuyeron a ampliar la "inteligencia estatal" y construir lo que se denomina "inteligencia regional". Por lo que, y en contraposición a teorías en boga, esta modalidad de funcionamiento de ser el gran problema (por los riesgos de captura), pasa a ser una parte fundamental de la solución del problema (de las capacidades y legitimidad de la acción estatal).

No obstante, el hecho de generar una estructura estatal abierta, participativa y dinámica, y tal como señalan los representantes del sector, implica un gran desafío al esquema de gobierno dada la frecuencia con que fluyen las demandas hacia el sector público desde los otros sectores. Es por esta razón (como señala un funcionario del

sector) que el Estado desarrollo todo un mecanismo para descomprimir "la idea de que siempre haya que pedirle al Estado como un mecanismo simplista de solucionar los problemas en primera instancia". Lo que se busco a través, y a medida que se profundizan las prácticas de participación e involucramiento, es "responsabilizar" a los diferentes sectores de que los proyectos se generan bajo la forma de partenariado, por lo que las responsabilidades (y los costos) son compartidos, y solo a partir de este compromiso reciproco es que se articula para el desarrollo de políticas e instrumentos.

Esta característica, por otra parte, también hace al tipo de políticas que se implementan desde el sector público. Se reconoce que una parte de ellas se conciben desde la "oferta", pero esa concepción de la política esta enmarcada en, y sobre, una práctica y una trayectoria de trabajo previo de interacción con "la demanda". Es decir, aquellas políticas que "teóricamente" se conciben desde la oferta no solo que en muchos casos surgen de la participación de la propia "demanda" en su concepción y diseño (aveces incluso en la ejecución dada las características del trabajo en partenariado), sino que también responden a un grado de conocimiento mutuo previo acumulado sobre "la demanda" en cuestión (fundamentalmente canaliza en su forma institucional). Por esta razón (se vuelve a insistir) la dificultad frecuente de precisar el origen de ideas y proyectos que surgen del territorio y de realizar análisis desde una perspectiva teórica basada en el mundo binario de la "oferta" por una parte y la "demanda" por otra, en casos como el estudiado o para la implementación futura de estrategias de política que pretendan generar este tipo de acuerdos intersectoriales.

Así mismo, se señala que una parte de la política se concibe "desde la demanda", lo cuál también supuso un importante proceso de aprendizaje, ya que durante mucho tiempo (sobre todo al inicio de la gestión del gobierno en cuestión) el Estado asumió como política el dar respuesta frecuente a "la demanda", lo que generó una serie de dificultades en relación a las expectativas ("de la demanda") y capacidades (de dar respuesta por parte del Estado). En la etapa actual, y dado el proceso de aprendizaje acumulado, el Estado busca captar y canalizar la demanda y desde un punto de vista reflexivo, racionalizarla, para luego ver si se da respuesta a esta, principalmente bajo la forma de partenariado.

#### b. Entramado institucional y política industrial.

Otro de los aspectos que esta investigación busco profundizar es el referido a la especial atención que diferentes enfoques teóricos asignan al rol que las "instituciones", el "sistema institucional" y el "institucional building", tendrían en el desarrollo económico. En este caso en particular se trato el tema desde el punto de vista de la concepción y "construcción" de políticas de desarrollo industrial.

De igual forma se debe aclarar que no se trata de una dimensión de análisis que exista u opere con independencia de aquella referida a la arquitectura de gobernancia de la región. No obstante, se debate por separado ya que de esta forma es posible distinguir con mayor claridad algunos aspectos que en este trabajo se pretende destacar. Al respecto se pueden hacer algunos comentarios a modo de conclusión.

Uno de los primeros aspectos que llama la atención, de la rica y variada trama institucional de la región, es que la misma evoluciono a través del tiempo, (fundamentalmente en los últimos años), a partir de un tipo de desarrollo que ha

tenido en cuenta la complementariedad de sus ámbitos de competencia (acá esta presente la lógica de la acción colectiva y el gradualismo en el desarrollo institucional), lo que permitió a esta trama no solo la no superposición de actividades entre las diversas instituciones sino que fundamentalmente ha posibilitado un sendero de especialización de las mismas.

Sin embargo, y tal como se evidencia en capítulos anteriores de este trabajo una de las principales demandas de los representantes de las diferentes instituciones es la necesidad de complementar y de no superponer ámbitos de acción, por lo cual, a pesar de que la región presenta un elevado nivel de acción complementaria, las instituciones se exigen a sí mismas, así como a las demás, una mayor transparencia y conocimiento de las acciones que se llevan a cabo por cada uno de los agentes que operan en el territorio.

El grado de complementariedad alcanzado ha permitido, como se señaló, un mayor nivel de especialización de las instituciones. Algunas se han especializado en temas de calidad, otras en la provisión de servicios reales a las empresas, otras en capacitación del RRHH y otras en articulación y animación de agentes, etc., siendo estos los principales factores "atractor" de la acción institucional del territorio. Actuando algunas con un rol más dinámico, ya sea como generadoras/captadoras de conocimiento, información, ideas y proyectos y otras más bien como "instituciones de interface" de los mismos. Alcanzar esta modalidad de funcionamiento supuso una serie de complejos procesos de desaprendizaje y aprendizaje institucional, algunos de los cuales fueron detallados en el trabajo.

Este sendero de especialización de la trama institucional del territorio resultó ser uno de los factores críticos del ingreso, menos traumático, de la región al escenario actual post reformas estructurales y caracterizado por una fuerte exposición a la denominada "globalización" de la economía.

Las reformas estructurales, los acuerdos de integración regional y los procesos de "globalización" de la economía impactan de manera decisiva sobre los parámetros de toma de decisión de los agentes económicos ya que generan una gran turbulencia e incertidumbre en los mercados, lo cual afecta fundamentalmente a las firmas de menor tamaño, capacidades y recursos. El hecho de que la región estudiada disponga de una diversificada y especializada oferta institucional es lo que le permitirá a este territorio contar con una importante masa crítica de potenciales "agentes catalizadores", de información y de conocimiento (además de otros tipo de recursos) cada uno en sus ámbitos de incumbencia, posibilitando de esta manera, y en la medida que estos flujos se transformen en externalidades, respuestas más rápidas y "racionales" de parte de los agentes económicos ante los cambios del entorno.

No obstante, un requisito básico para que la información y el conocimiento captado por las instituciones efectivamente se derrame al conjunto del sistema productivo, es decir, que esa masa crítica de agentes catalizadores se active y contribuya positivamente a generar esto que se denominó "ambiente" o "atmósfera", es que este recurso (información y conocimiento) circule en forma rápida y eficiente en el territorio. Uno de los principales mecanismos necesarios para que esta circulación se lleve a cabo, es el de contar con una multiplicidad de canales de comunicación (y de transferencia) entre los diversos agentes, sean estos formales o informales. Siendo esta otra de las características existentes observada en las formas de relacionamiento de los agentes e

instituciones del territorio estudiado, dimensión que en este trabajo se midió a través de diferentes indicadores.

Las relaciones formales y fundamentalmente las informales entre los agentes, junto al importante grado de conocimiento interinstitucional existente, posibilitan que este activo (información y conocimiento) llegue por diferentes vías, y en tiempos adecuados, a los agentes económicos, sean empresas u otras instituciones públicas y/o privadas. Las relaciones informales, a su vez, posibilitan un mayor grado de conocimiento y confianza entre los agentes, lo que también permite la conformación de escenarios favorables para la discusión, el debate, la participación y la necesaria generación de consensos.

Los resultados del trabajo corroboran que las relaciones informales se encuentran altamente desarrolladas en la región, cuestión que parecería una obviedad si se considera que se trata de una región pequeña cuyo núcleo se concentra en una ciudad de tamaño intermedio. No obstante, experiencias cercanas comparables a la estudiada muestran que lo que efectivamente suele estar desarrollado en estas son las relaciones puramente sociales y no las comerciales y/o industriales, siendo las mismas muchas veces altamente conflictivas.

Este ha sido el caso experimentado en temas como calidad, capacitación e internacionalización, ante los cuales diversos agentes públicos y privados han reaccionado a tiempo a los cambios del entorno, y a partir de una anticipación estratégica diseñaron cursos de acción que actualmente permiten a la región mostrar indicadores de performance que la diferencian de otras regiones del país.

Dicho esquema de funcionamiento, además de los efectos ya señalados (y a causa de estos), permite cuestionar la crítica tradicional hecha por un sector de la profesión, ya que esta modalidad de funcionamiento también permite un mejor aprovechamiento, mas "eficiente" y "racional" de los recursos territoriales, tales como los financieros, humanos, de información disponible, etc. y la mayor eficiencia en el uso del tiempo real. A diferencia de otras regiones en las cuales se desdoblaron esfuerzos y gasto de recursos por desarrollar diferentes acciones de política (sin estrategia, por cierto) aisladas y sin privilegiar la complementariedad (desdoblamiento de iniciativas), la especialización y el trabajo conjunto (para que cobren sentido los dos últimos atributos).

En este sentido también es posible debatir con una crítica que se le realiza a la creación de "instituciones", que pone el acento en las desventajas y deseconomías que supone la generación de "nueva burocracia", en circunstancias que deberían privilegiarse los "eficientes" mecanismos de mercado. Este cuestionamiento no solo apunta al problema de costos involucrado, por ejemplo en la creación de una nueva "institución", sino también al hecho de que para esta crítica resulta mas común considerar a las instituciones como entidades que introducen rigideces en la economía, actuando como freno mas que como aceleradores del cambio, fenómeno que la OCDE (1979) definió con el término de "esclerosis institucional". En el caso estudiado también se observa que a pesar de los diferentes ritmos de adaptación al "institutional building" regional, fundamentalmente del sector tecnológico, educativo y sindical, se

han desarrollado mecanismos de transferencia para generar una mayor dinámica al interior de estas, y en la trama, de las diferentes instituciones<sup>76</sup>.

Por las razones citadas puede señalarse que en la región se observa la existencia de un esquema de funcionamiento y de un nivel de desarrollo institucional de tipo cuasi sistémico.

---

<sup>76</sup> La presentación de parte de este trabajo ante los diferentes representantes de las instituciones actuó como un gatillador de iniciativas en tal sentido

### c. Espejismos y desafíos.

En lo sucesivo serán abordadas una serie de temáticas que desde el punto de vista de este trabajo resulta ineludible considerar para abordar una propuesta como la que acá se sugiere. Las mismas dicen relación con las proyecciones y prospectivas posibles de realizar sobre la experiencia estudiada, y sobre los desafíos, en algunos casos restricciones, para el desarrollo futuro de estrategias, políticas e instrumentos.

Desde la perspectiva global del trabajo, estas temáticas también contribuyen a no encandilar/se respecto de las especificidades y potencialidades de esta experiencia, perdiendo de vista la noción crítica frente la misma.

#### c.1. La construcción de lo regional.

A través de las distintas etapas de esta investigación fue tomando forma un nudo temático, en principio no focalmente tratado, referido a la dimensión de la regionalidad. En el capítulo inicial se hizo mención a la trascendencia que alcanzó en años recientes el concepto de lo regional y de lo territorial, en este sentido se realizarán, en forma embrionaria, algunas reflexiones que surgen en torno a los desafíos que implica la construcción de lo regional y lo supraregional desde el punto de vista del "bottom up" del caso estudiado.

Básicamente se discutirán tres problemas: por una parte, el referido a los alcances y límites de las políticas geográficamente localizadas (locales y/o regionales); por otra, el problema de la "masa crítica" necesaria para poder implementar determinados tipos de instrumentos que requieren mayores escalas de aplicabilidad; finalmente, el problema del ejercicio del liderazgo territorial en la escala regional y la legitimidad de los mismos frente a ciudades y/o regiones o provincias vecinas.

El primer punto fue el menos tratado, ya que el trabajo giro alrededor de la especificidad de lo regional y expresamente se busco no sugerir elementos que desviarán las charlas y entrevistas hacia el orden de lo provincial y lo nacional, no obstante la relación con el externo inmediato y mediato surgió en diversas instancias en relación a temas impositivos, financieros, arancelarios, etc. (los cuales no fueron directamente consultados por no ser objetivos directos de este trabajo).

En los casos en que surgen, las menciones se refirieron a la falta de capacidad de influencia (lobby) del nivel territorial frente a quienes toman decisiones en niveles político-económicos superiores (provincial fundamentalmente, aunque también nacional). Tal es el caso de temas como el financiamiento al sector industrial, que en el caso de Argentina responde esencialmente a políticas a nivel nacional, observándose una falta de autonomía de las sucursales bancarias regionales frente a la casa matriz ubicada en la cabecera provincial o en Buenos Aires<sup>77</sup>, y similar comentario se realizó respecto de problemas arancelarios, impositivos, legales, etc.

En todos los casos se proyecta a la construcción y ampliación de la escala del poder regional como una forma de generar esa capacidad de influencia, a la vez que se percibe un problema de "límites" de la acción política del propio territorio frente a determinado tipo de aspectos críticos que hacen al desarrollo económico.

---

<sup>77</sup> Esta fue una de las razones por las cuales no se incluyó al sistema financiero y bancario en este trabajo.

Por tanto, resulta de gran pertinencia la realización de estudios futuros donde el punto focal sea la vinculación de este tipo de experiencias con variables macro, tanto desde el punto de vista económico como desde el sociopolítico e institucional. Si bien las variables mencionadas por lo general son aquellas asociadas a la macroeconomía, las posibilidades de alcanzar niveles de influencia sobre estas, esta vinculada (en términos de construcción de política) a los encadenamientos posibles de generar a niveles superiores de la acción regional ("aguas arriba"), sean el gobierno, los ministerios, las secretarías provinciales y/o nacionales, los partidos políticos, las legislaturas, sindicatos, etc. o sean las cámaras y entidades representantes del sector empresario en sus diferentes ramas y estratos.

Similar comentario puede realizarse en relación al segundo punto. Existe determinado tipo de instrumentos de política que requieren de un umbral mínimo de agentes involucrados para la implementación de estos, principalmente empresas, o grupos de ellas, y organizaciones. No solo para garantizar (a quién financie) de que se trate de una estrategia costo-efectiva ("cost-effective strategy"), sino también para garantizar capacidad de gerenciar el proyecto, logística, infraestructura, etc., tal es el caso del desarrollo de agencias de servicios reales a las empresas, de los instrumentos sectoriales, o bien de instrumentos de niveles superiores de sofisticación cuyos altos costos no los puede cubrir la potencial "demanda" regional (por ejemplo en actividades de I&D), similar problema tiene el proyecto de creación de una "Sociedad de Garantías Recíprocas" en la región. En la mayoría de los casos el problema suele ser la no existencia en un territorio de masa crítica suficiente de empresas.

El tercer punto, relativo al ejercicio de los liderazgos regionales en el contexto territorial inmediato, será tratado con un poco más de detalle.

En primer lugar, frente al liderazgo que el territorio está alcanzando en la región (cuyo eje está en la ciudad de Rafaela) existe una opinión bastante generalizada a nivel dirigenal de que se trata de un fenómeno que efectivamente comienza a tener mucha fuerza como factor "atractor" y que por tanto es necesario racionalizarlo.

El más importante representante del sector privado regional señala:

"Rafaela es un centro, un polo de atención de toda la región, por todo lo que venimos hablando, pero no lo tenemos organizado con la región, y lo estamos recién incorporando en algunos casos y comunidades específicas, como que realmente el liderazgo no lo queremos en absoluto ni lo queremos en detrimento de, sino que queremos colaborar. Entonces estamos llegando a algunos municipios vecinos tratando de bajar algún tipo de capacitación, que la venimos haciendo individualmente en algunas instituciones, pero habría que organizarlo, para que la región acompañe en cuanto a crecimiento mental. Rafaela necesita el acompañamiento de toda la región, por que entendemos de que el futuro es región-región, no es país, en cuanto a lo comercial. La idea es formar un frente regional de competencia".

Como se desprende de la cita, si bien existe conciencia de estar ejerciendo un liderazgo en la región, y de los beneficios que traería formar parte de un "frente regional de competencia", no está claro como esta idea-fuerza se puede transformar en una estrategia de política ni mucho menos como la región hace para legitimar su liderazgo frente a regiones vecinas.

Si bien existen contactos gobierno-gobierno u intercámaras empresarias (industria, comercio exterior, sectoriales, etc.) con regiones vecinas y con la esfera provincial esto

no significa que se este generando una red de acuerdos extraterritoriales que alcancen estadios superiores de decisión.

Una de los proyectos que generó una efectiva articulación es el del Centro de Desarrollo Empresarial (CDE). El CDE si bien tiene su central en Rafaela, en el participan formalmente, como partner, representantes de la ciudad de Esperanza y de San Francisco (ciudades a 60 y 90 Kmt. Respectivamente). Este proyecto también se destaca por que logra "romper" con la clásica lógica de división territorial a partir de la división política, (avanzando en el sentido de la idea de región y territorio esbozada en la introducción de este trabajo), ya que San Francisco es parte de la Provincia de Córdoba, y a su vez, Rafaela y Esperanza son parte de la Provincia de Santa Fe.

En este sentido también puede mencionarse el hecho de que la modalidad de trabajo desarrollada por el Estado local (partenariado) en relación al sector productivo y sus instituciones representativas, así como con el sector educativo y tecnológico, y en particular la experiencia de la Secretaría de Programación Económica, haya sido tomada como "rol model" por la Provincia de Santa Fe. En la actualidad son 25 Municipios de toda la Provincia los que han creado sus Secretarías de la Producción como parte de una política a nivel provincial impulsada por el Ministerio de la Producción (MAGIC) de la Provincia, política denominada "Municipios Productivos"<sup>78</sup>.

El siguiente comentario entregado por un importante dirigente empresarial también da cuenta del fenómeno de la imagen lograda por la región:

"Estamos muy bien posicionados con eso -reconocimiento externo-, por lo menos a nivel mental. Donde nos movemos y donde mencionamos que somos de Rafaela realmente se nos considera un bastión de la pequeña y mediana industria, estamos muy bien conceptuados".

No obstante, y a pesar de que la región goza de un alto nivel de reconocimiento de su experiencia a nivel provincial, además del que vienen alcanzando por fuera de la Provincia, también su dirigencia esta consciente de que con el reconocimiento no alcanza para construir ese "frente regional". A esto se le suma el hecho de que la tradicional distribución política del territorio genera una serie de trabas legales e institucionales que actúan en contra de la idea de construir los encadenamientos políticos e institucionales hacia el externo de la región, fundamentalmente cuando la lógica de asociación va en sentido contrario de la lógica de distribución política de los territorios.

El sector público, no obstante, es mas cauteloso a la hora de emitir juicio sobre el problema del liderazgo regional. Si bien reconoce la imagen y el peso específico que la región tiene en el externo manifiesta menos pretensiones respecto de la utilización y de la capacidad de utilización de ese liderazgo, aún reconociendo ventajas como para liderar acciones en tal sentido.

La búsqueda de potenciación y utilización efectiva de esa capacidad de liderazgo, reconocida aunque no legitimada, representa no solo desafíos al interno de la región sino también, y fundamentalmente, desafíos para con la o las regiones donde se pretenda operar esta "construcción aguas arriba". Entre estos, el principal dice relación con la rivalidad y competencia que pueda llegar a haber o surgir entre regiones vecinas.

<sup>78</sup> En algunos municipios, no obstante, las "secretarías de producción" son anteriores al programa al que se hace referencia.

Las orígenes de la rivalidad pueden responder a una serie de factores como lo son los de tipo políticos, económicos, culturales, etc. potenciados, en algunos casos, si se trata de regiones que presentan similar oferta productiva. En este sentido se señala que en la actualidad se observa una creciente rivalidad y competencia entre ciudades y regiones (Amin, 1990), y que el denominado fenómeno de "licitación competitiva" a llevado a diferentes territorios y también países (en muchos casos vecinos) a una intensa competencia por ofrecer las mejores condiciones de atracción a la inversión de capitales externos al mismo, sean estos privados o de carácter público. Cuestión que muchas veces la inversión externa, al territorio, utiliza como estrategia<sup>79</sup>.

En términos mas generales, también es posible argumentar que dado que el desarrollo capitalista es siempre desarrollo desigual, por lo cual, para que unos crezcan otros tienen que decaer, y, en este caso, la pregunta que habría que hacerse es como afrontar los costos del desarrollo desigual entre regiones competidoras vecinas, o mas aún, entre regiones vecinas con diferentes grados de desarrollo relativo. Al respecto la experiencia de la integración europea, y su tratamiento del problema de las zonas menos favorecidas, puede servir de antecedente.

---

<sup>79</sup> Los procesos de integración regional, caso MERCOSUR, no escapan a dicho proceso.

## c.2. Estratificación Industrial y representación territorial.

Los diversos análisis hasta ahora realizados no trataron focalmente la estrecha relación que vincula a la estructura de participación institucional, y de distribución del poder dentro del territorio, y la estratificación existente al interior del sector industrial.

Al describir la estructura de la industria se señaló la fuerte impronta que tienen las pequeñas empresas en la región, en donde alrededor del 80% son empresas de menos de 50 ocupados. No obstante estas cifras, fueron y son las grandes y, fundamentalmente medianas empresas, aquellas que participan y conducen la dinámica institucional del sector en la región y por ende el espacio de poder que estas detentan. Representando este, tanto desde el punto de vista del trabajo como para la región un desafío de gran importancia.

De acuerdo a lo señalado por un importante dirigente del sector empresario:

...“el CCIDC en alguna medida ha sido quizás mas representativo del sector empresario de mayor dimensión. Tanto a nivel comercial como industrial, quienes han tenido una participación mas dinámica en las instituciones, en el CCIDC, FDR, CCE, CM, han sido las empresas con mayor tamaño”.

A partir de la nueva gestión del gobierno y de las políticas hacia el sector productivo que este llevará adelante, la búsqueda de asociatividad entre los empresarios de menor tamaño tubo un gran estímulo, que dio como resultado la creación de la Cámara de la Pequeña Industria de la Región (CAPIR). Con la aparición de CAPIR, desde el punto de vista de la inserción institucional en la arquitectura descrita, los pequeños empresarios (“agremiados”) comenzaran a tener voz propia y, como ya se señaló, lograron un reconocimiento, con derecho a voz y voto, en la estructura de gobierno (comisión directiva) de la Cámara Comercial e Industrial del Departamento de Castellanos (CCIDC).

No obstante, y tal como reconoce la propia dirigencia empresarial “tradicional”, a pesar de los importantes avances que se están realizando para vincular a la industria de menor tamaño, fundamentalmente (aunque no solo) con los programas que vinculan a CAPIR con el Centro de Desarrollo Empresarial (CDE), no existe aún una “completa llegada del marco institucional al pequeño empresario” por lo cual estos se sienten menos representados por el mismo, en relación a las entidades “tradicionales” y los estratos empresarios de mayor tamaño.

Desde el punto de vista empresarial se señala que no han existido actitudes selectivas hacia el pequeño empresario, y que en muchos casos son las propias dificultades que estos empresarios tienen las que restringen su participación institucional. Entre estas, se menciona a la falta de tiempo como una de las mas importantes restricciones (se trata de empresas “dueño-intensivas” que por lo general carecen de una estructura delegativa). Además se señala que es el empresario mas grande quien esta mejor capacitado para sumir el rol dirigenal debido a su trayectoria en el sector, experiencia en el mercado nacional e internacional, disponibilidad de contactos y otros recursos, etc.

Desde el punto de vista de la dirigencia del pequeño empresariado regional también se reconocen los avances que han logrado en relación a las entidades tradicionales del sector (cabe recordar que también la vinculación es alta con el sector público),

específicamente se menciona el apoyo dio la dirección del CCIDC cada vez que CAPIR lo solicitó. Se reconoce a su vez la importancia para este sector de ser parte del CCIDC, ya que esto implica la posibilidad cierta de acceder a ámbitos e instancias de negociación superior, tanto a nivel regional como provincial, en defensa de sus intereses sectoriales, y que de otra forma no sería posible realizar. Sin embargo, también se mencionan aspectos críticos principalmente en relación al CDE (se detallan en párrafos subsiguientes).

En lo que respecta a las vinculaciones interempresarias, específicamente entre pequeñas y medianas/grandes, desde el punto de vista de la generación de redes y partenariados comerciales, productivos, de I&D, etc. se reconoce que no es parte de una estrategia activa de las empresas de la región ya que solo se observa en forma aislada y parcial (fundamentalmente en los aspectos productivos y de I&D). Representando este, otro factor crítico del caso estudiado ya que de acuerdo a la experiencia de las mejores prácticas internacionales, en este tipo de modalidades de desarrollo las mismas están ampliamente difundidas, siendo uno de los aspectos claves de su ventaja competitiva (caso distritos industriales italianos).

El comentario tiene aún más pertinencia si se considera que en la región se realizan producciones "posibles" de descomponer en el tiempo y en el espacio, tales como la metalmecánica. No obstante, y a partir de la vinculación CAPIR-CDE se está trabajando sobre instrumentos de alcance relativo, como una "bolsa de subcontratación" a nivel regional, pero claramente se trata de un tema al cual la estrategia de política regional no le ha dado la trascendencia que el mismo debería tener. En algún sentido los resultados obtenidos en el apartado sobre creación de empresas refuerzan este comentario.

En este sentido puede señalarse que si bien en la región existen evidencias de prácticas de inter-relacionamiento empresarial (principalmente comercial y de tecnologías blandas, y en mucho menor medida productivas y de I&D) estas no alcanzan en ningún caso los grados de desarrollo que sugieren como mejores prácticas los teóricos de la "especialización flexible". Por lo cual podría argumentarse, desde el punto de vista de la escuela mencionada, que no hay acá un sendero de desarrollo diferencial de las formas "tradicionales" de producción.

No obstante, desde el punto de vista institucional (en el sentido amplio del término), en donde están fuertemente involucradas las empresas, se observan prácticas innovadoras de vinculación e inter-relacionamiento entre agentes, que exceden el marco estrictamente productivo y que a su vez no son fácilmente asimilable al modelo tradicional (fordista) ni al que se plantea desde la especialización flexible. Si bien en algún sentido presentan aspectos similares, por ejemplo al de los distritos industriales, también presentan otros que le son específicos y particulares que hacen a sus rasgos idiosincráticos y que obligan a profundizar sobre los mismos si es que se pretende hablar de "modelo".

La política asociacionista del pequeño empresariado, por otra parte, materializada en la creación de CAPIR, ha logrado no solo el reconocimiento de la trama institucional de la región (tanto pública como privada, transformándose en el interlocutor válido del pequeño empresariado ante los agentes del poder territorial), sino que también ha logrado "legitimarse" frente a parte considerable de su universo de potenciales representados. Esta institución pasó de tener 20 empresas asociadas al inicio de su gestión (1994) a superar la barrera de los 100 afiliados (1998), aunque aún (1998) no se alcanzó el umbral mínimo para su autofinanciamiento (estimado en 150 empresas).

El importante y creciente grado de representatividad alcanzado se ve legitimado por la performance diferencial que muestran aquellas firmas que se han beneficiado de la acción y de los instrumentos que CAPIR gestiona para la pequeña empresa<sup>80</sup>.

Por lo señalado el caso de CAPIR es otra de las estrategias de política destacable del "institutional building" del territorio en cuestión, que, por cierto, considera expresamente en sus estatutos el problema de la construcción de lo regional.

Anteriormente se señaló que la relación entre la Cámara de la Pequeña Industria de la Región y el Centro Desarrollo Empresarial (CDE) genera, en la actualidad, algunos conflictos que resultan de suma utilidad tratar ya que permiten hacer una reflexión respecto de la compleja relación de dos estrategias de política implementadas en el territorio.

De acuerdo al mandato fundacional del CDE el target group de su accionar son las empresas de hasta 100 empleados. Siendo la cantidad de 100 empleados la línea divisoria de los subsidios que esta institución puede entregar, mas de 100 empleados los productos son financiados por las empresas.

A su vez, los fondos del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) con los cuales se financia el CDE se van retirando gradualmente, por lo cual la exigencia del autofinanciamiento a mediano plazo, para que el CDE siga existiendo, son determinantes desde el punto de vista de su estrategia comercial.

El problema generado es la suerte de trade off entre los dos factores anteriormente mencionados: el mejor mercado posible para los productos que ofrece y que puede ofrecer el CDE son aquellas empresas que disponen de una estructura técnica y profesional que "interprete" y que demande los productos ofrecidos por este y que además este en (mejores) condiciones económicas y financieras para cubrir el costo de los mismos, (crecientes a mayor grado de sofisticación del producto). Ergo, estos potenciales clientes no son aquellas empresas a las cuales por exigencia del mandato se debe apuntar.

Durante el año 1998, y en la medida que se acerca la fecha del retiro total del BID<sup>81</sup>, las variables entraron en contradicción. Los puntos de vista al respecto son sumamente variados dependiendo de quién y de donde venga la opinión, no obstante los efectos de la situación implican un importante desafío para la región:

En primer lugar, y sin perder de vista el hecho de que esta experiencia cuenta con una línea de subsidio especial que permitió potenciar los servicios reales a las pequeñas empresas (situación de excepción y no de regla), genera un problema (en relación a los costos), que debe considerar cualquier estrategia de política que pretenda dar un salto cualitativo en la calidad y sofisticación de los productos que se ofrecen a las empresas. En este caso en particular se refiere a una "segunda generación" de productos, específicamente a un programa llamado "clínica de empresas" que incluye cuatro módulos (productividad, RRHH, marketing y empresas de familia). En circunstancias que dicho salto cualitativo es también parte de la estrategia que se dio la cámara de pequeños empresarios para con sus representados una vez que se participó exitosamente de una primera etapa de capacitación mas general.

Se observa en este punto una seria limitación para las políticas territoriales dirigidas a la pequeña empresa, empresas que como se sabe sabido precisan de un mayor trabajo

<sup>80</sup> Para mayor información ver Boscherini y Quintar, 1996.

<sup>81</sup> Formalmente el subsidio finaliza en 1999, aunque el BID concedió una prórroga hasta Junio del 2000.

de sensibilización para involucrarla, y por tanto, si la política se piensa solo desde el criterio de caja (y cortoplazista) resulta evidente que la acción de sensibilización y de promoción de los servicios que ofrece una institución de este tipo (elemento crítico de creación de un mercado) no es en absoluto rentable, no genera ingresos, muy por el contrario. Por esta razón el CDE ha lanzado una estrategia de ampliación del alcance de sus iniciativas (para 1998 se esperaba llegar a las 500 empresas, muchas de las cuales nunca tuvieron contacto con el CDE) así como de su "target group" (hacia empresas de mayor tamaño), lo que por otra parte también implicó una necesidad de ir construyendo región desde la perspectiva de los servicios reales.

En segundo lugar, y dada la particular trama de relaciones del caso estudiado, el "conflicto" entre estas dos instituciones generó a su vez un problema institucional de mayor envergadura ya que tanto en el CDE como en CAPIR están involucradas otras instituciones, el sector público (por intermedio de la SPE en el caso de CAPIR) y en el CDE parte importante de las instituciones del sector privado. Esto a su vez hace a lo complejo de la trama de interrelaciones de la región, por la cual una acción (o conflicto) en una parte del sistema automáticamente genera efectos en cadena en otras.

Esta situación, junto al hecho de que la ampliación del alcance de las actividades que desarrolla el CDE también abarca algunas actividades que estaban realizando otras instituciones, generó una crisis institucional (que deberá ser encarada por la dirigencia del territorio), mas aún si se tiene en cuenta que existe una densa trama de relaciones preestablecidas que permite que las crisis no lleguen a transformarse en rupturas.

A su vez, esta situación muestra como el proceso de incorporación de la pequeña empresa a la trama institucional de la región es un tema no resuelto, y por momentos conflictivos, cuya discusión debe profundizarse, en este caso, y en otras experiencias que implementen acciones en tal sentido.

En capítulos anteriores se destacó la particular morfología industrial y de tenencia de la propiedad de la tierra de la región, por la cual, al no existir un sector económicamente hegemónico, permitió la generación de un espacio económico regional que podemos definir como de un perfil mas "democrático" en lo que hace a la toma de decisiones estratégicas del territorio.

Es evidente que una fuerte presencia y participación de las pequeñas empresas en la vida económica y en las decisiones estratégicas del territorio por sí solas no garantiza una democratización del poder económico ni mucho menos garantiza resultados mas "óptimos" desde el punto de vista de la distribución de la riqueza. No obstante, esta mayor fragmentación del poder económico del territorio ha jugado un rol determinante en la distribución (mas horizontal) de su poder político. Lo que sin duda ha tenido efectos sobre la distribución del poder político regional.

#### c.4. Trabajadores y participación.

En este trabajo se incluyó desde el plano institucional al sector laboral, "representado" por la Confederación General del Trabajo (CGT), en la cuál están agremiados los principales sindicatos de la región. Como pudo observarse esta institución esta escasamente vinculada al entorno, situación de la cual se pueden realizar algunos comentarios.

de sus principales activos (Bianchi, 1998). Esto a su vez contribuirá a la estabilidad social y política del mismo.

La pregunta será entonces si las estrategias de asociatividad intersectorial y la arquitectura de gobernancia con fuerte eje en las estructuras intermedias, orientadas fundamentalmente hacia el desarrollo económico son suficientes para garantizar la democratización de las esferas de decisión y la distribución equitativa de los beneficios del crecimiento. Sobre esto no existen garantías, así como tampoco las hay respecto de si el avance sobre estos ejes señalados seguirá garantizando el éxito en el plano económico hasta acá logrado por la región.

Los desafíos son muchos y de índole diversa por tanto se hace imprescindible que la dirigencia regional y los emprendedores comunitarios agudicen el proceso reflexivo tendiente a profundizar la reingeniería de los recursos regionales. No obstante cuentan con la ventaja de estar conscientes de muchas de sus falencias y han demostrado seguir buscando canales para avanzar sobre las mismas, la posibilidad de realizar este trabajo es prueba de ello.

## ANEXO ESTADISTICO

### 1. Índice de Capacitación -IC-:

Los datos obtenidos de este índice no se exponen en el trabajo. En este caso solo se lo utiliza para construir el índice sectorial de capacitación.

El "Índice de Capacitación" de las instituciones de la región ha sido creado teniendo en cuenta las siguientes variables:

A = N° de actividades que el personal de las distintas instituciones ha realizado para capacitarse, durante el periodo de tiempo considerado.

F = Frecuencia o periodo de tiempo considerado = 1 año.

P = Porcentaje de personal involucrado en las actividades de capacitación, dividido en cinco niveles: Nivel 1 (de 0 a 20%); Nivel 2 (de 21 a 40%); Nivel 3 (de 41 a 60%); Nivel 4 (de 61 a 80%) y Nivel 5 (de 81 a 100%).

C = Coeficiente que pondera la importancia de las actividades realizadas, en donde se ha tenido en cuenta el nivel de aporte de conocimientos de cada actividad, así como el tiempo de duración de las mismas, según lo cual se considera que:

- 1) cursos y asesoramientos tienen un 45% de ponderación; (2 Actividades)
- 2) congresos, seminarios y jornadas un 35%; (3 Actividades)
- 3) pasantías un 15% y; (1 Actividad)
- 4) otros, un 5%. (1 Actividad)

Conformando un total de 100%. Total de Actividades: 7

Fórmulas:

$$IC = N^{\circ} \text{ Actividades} * \text{Frecuencia} * \text{Participación} * \text{Coeficiente de Ponderación}$$

$$IC = A * F * P * C$$

Con lo obtenida del índice anterior se ha elaborado un:

#### 1.1. Índice de Capacitación Sectorial:

Efectuando la media de los índices de cada una de las instituciones incluidas en las siguientes agrupamientos sectoriales:

1. Sector Público: Municipalidad, Secretaría de Programación Económica y el ICEDEL
2. Instituciones Privadas: CCIDC, CCE, CDE, FDR, CAPIR, CIM y SR.
3. Centros de Tecnológicos-Educacionales: CEMRAF, INTA, UTN, FUR-UTN, EET y ISP.

Posibles errores:

- a) Se observa la inexistencia de un máximo en el IC, debido a que la variable N° de actividades realizadas, en este caso, no tiene límites definidos.
- b) Así mismo, se debe mencionar que en la realización de las encuestas, si bien las instituciones realizaban actividades de capacitación, en numerosas ocasiones la persona entrevistada (máximos responsables institucionales en la mayoría de los casos), no disponía de datos concretos del número de actividades de capacitación realizadas. Pero si se aportaba el porcentaje de personal involucrado en las mismas. En la elaboración del índice y a los efectos de objetividad, en aquellos casos donde la respuesta era "N/S-N/C" se le asignaron directamente valores nulos, lo cual afecta en cierto modo al grado de comparabilidad del índice entre las distintas instituciones. Cinco instituciones se encuentran en este caso.

Es por esta razón por lo cual ha sido preciso tener en cuenta no sólo el Índice de Capacitación, sino también el Porcentaje de Personal Capacitado (como variable única), que mostraría el interés y compromiso de las instituciones en este sentido, anulando en parte el efecto negativo de las preguntas no contestadas.

### 1.2. Participación del personal en la capacitación:

La participación esta medida de la siguiente manera.

$$\text{Participación} = (A * P) / 5$$

Siendo:

A = Actividades de Capacitación realizadas en cada institución

P = El nivel de participación en cada una de ellas. Se han asignado cinco niveles distintos en función del porcentaje de personal que participó: Nivel 1 (de 0 a 20%); Nivel 2 (de 21 a 40%); Nivel 3 (de 41 a 60%); Nivel 4 (de 61 a 80%) y Nivel 5 (de 81 a 100%).

El máximo valor posible sería  $5 = (7 \text{ Actividades} * 5) / 5$

### 1.3. Demanda de capacitación:

Para la construcción del cuadro y el gráfico de demanda de capacitación, se ha tenido en cuenta a cada uno de los agentes a los que las instituciones en estudio han acudido en busca de capacitación.

Sobre el total de centros o agentes nombrados se han elaborado los porcentajes, independientes para cada institución, con objeto de apreciar en quienes confían las instituciones de la región a la hora de capacitarse. Para también observar el grado de relación que existe en este sentido entre lo regional y no regional. En el análisis, se han agrupado a las fuentes de capacitación en tres grupos:

Locales;

No locales nacionales (incluye las provinciales);

No locales Internacionales.

## 2. Índice de Transmisión de Información. (ITI)

Para valorar como circula la información entre las instituciones regionales, se ha elaborado un "Índice de Transmisión de Información", el cual es un promedio ponderado entre el Índice de Transmisión de Información Formal (al cual se le asigna un porcentaje de 80%) y el Índice de Transmisión de Información Informal (el 20% restante).

Se le ha dado un menor peso a la comunicación informal ya que por su naturaleza, y a pesar de los esfuerzos de construir indicadores pertinentes, generalmente aporta conocimientos mas "difusos" y difíciles de medir, a la vez se efectúa con una frecuencia mucho mayor.

El Índice de Transmisión de Información se constituye de la siguiente forma:

$$\text{ITI} = \text{Ind. Transmisión Inf. Formal} * 0.8 + \text{Ind. Transmisión Inf. Informal} * 0.2$$

### 2.1. Índice de Transmisión de Información Formal.

Para crear el Índice de Transmisión de Información Formal, se han tenido en cuenta tres variables:

A= la realización o no de actividades formales por parte de cada institución para transmitir información al resto del entramado institucional. (1=Sí; 0 = No)

F = la frecuencia con que se realizan las actividades mencionadas, asignando los siguientes valores a las frecuencias: Diaria = 5; Semanal = 4; Mensual = 3; Trimestral = 2; Anual = 1.

C = Coeficiente de Ponderación que asigna un peso a las distintas actividades:

- 1) Cursos + asesoramientos: 0.45;
- 2) Congresos + Seminarios + Jornadas: 0.35;
- 3) Reuniones informativas + Ferias + Pasantías: 0.15;
- 4) Revistas + Folletos + Otros: 0.05

$$\text{ITIf} = A * F * C$$

( Con un Máximo de 11,8 )

### 2.2. Índice de Transmisión de Información Informal.

El índice de transmisión de Información Informal está representando a las actividades informales que utilizan las instituciones para transmitir información multiplicadas por la frecuencia de uso. Las variables por lo tanto serían:

A= Uso de actividades informales para comunicarse = 1; Sin uso = 0

F = Frecuencia de uso a la que se han asignado los siguientes valores:

- 1) Diaria = 5;
- 2) Semanal = 4;
- 3) Mensual = 3;

- 4) Trimestral = 2;
- 5) Anual = 1.

$$\boxed{ITLi = a * c} \quad (\text{Con un M\u00e1ximo de 25})$$

Teniendo en cuenta a ambos \u00edndices se obtendr\u00eda:

$$\boxed{ITI \text{ Total} = (A * F * C) * 0.8 + (a * c) * 0.2} \quad (\text{Con un M\u00e1ximo de 14,44})$$

Los m\u00e1ximos de cada \u00edndice han sido obtenidos considerando la mejor situaci\u00f3n posible que se podr\u00eda generar, es decir, empleando todos los m\u00e9todos de transmisi\u00f3n de informaci\u00f3n expuestos en la encuesta y utilizando la mayor frecuencia posible en cada caso.

Para evitar complicaciones num\u00e9ricas se han efectuado los porcentajes de todos los resultados obtenidos.

Se ha efectuado tambi\u00e9n un an\u00e1lisis del \u00cdndice de Transmisi\u00f3n de Informaci\u00f3n por sectores: P\u00fablico, Privadas y Centros de Investigaci\u00f3n-Educaci\u00f3n, como media de los valores obtenidos en cada instituci\u00f3n.

### 2.3. \u00cdndice de Comunicaci\u00f3n. (Transmisi\u00f3n de Informaci\u00f3n Eficiente)

El \u00cdndice de Comunicaci\u00f3n se ha obtenido como media de tres variables consideradas:

- 1) los m\u00e9todos que las instituciones utilizan para comunicarse con el resto del entramado institucional;
- 2) la complejidad o facilidad del lenguaje empleado y;
- 3) la utilidad de las ideas o conceptos que les han querido transmitir.

Cada  $X_{ij}$  viene a representar la transmisi\u00f3n eficiente de informaci\u00f3n o comunicaci\u00f3n de cada instituci\u00f3n, evaluada por cada una de las 16 restantes.

Se ha creado una matriz de  $17 * 17$ , que representa a toda la muestra institucional tenida en cuenta en el estudio, en la que cada cruce (cada  $X_{ij}$ ), ser\u00eda la evaluaci\u00f3n de la Instituci\u00f3n-i a cada una de las Instituciones-j, siendo nula la diagonal principal.

A cada una de las variables tenidas en cuenta en la elaboraci\u00f3n del \u00edndice, se le han asignado los niveles siguientes:

M\u00e9todos:

Nivel 0 = Ns/Nc o Sin Relaci\u00f3n; Nivel 1 = Nada Adecuados; Nivel 2 = Poco Adecuados; Nivel 3 = Adecuados; Nivel 4 = Muy Adecuados.

Lenguaje:

Nivel 0 = Ns/Nc o Sin Relaci\u00f3n; Nivel 1 = Muy Complejos; Nivel 2 = Complejos; Nivel 3 = Poco Complejos; Nivel 4 = Nada Complejos.

Utilidad:

Nivel 0 = Ns/Nc o Sin Relaci\u00f3n; Nivel 1 = Nada Util; Nivel 2 = Poco Util; Nivel 3 = Util; Nivel 4 = Muy Util.

Una vez obtenidos los valores, se ha calculado cada  $X_{ij}$ , como la media de todos ellos. As\u00ed mismo, se ha efectuado la media total tanto por filas ( $Y_j$ ) como por columnas ( $Y_i$ )

), representando cada  $Y_j$ , la Información eficiente que cada institución ha captado del entramado institucional; y cada  $Y_i$ , la Información eficiente que cada agente ha transmitido al resto de las instituciones.

En términos matemáticos: (Matriz  $17 \times 17$  en la que cada institución evalúa al resto)

	Institución-1	.....	Institución - j	$Y_j$
Institución-1		$X_{ij}$		
Institución - i				
$Y_i$				

$X_{ij}$  = Índice de Comunicación = Transmisión eficiente de información.

Ponderación de los datos obtenidos en la pregunta N° 10, del apartado "Circulación de la información": Evaluación:  $C1 = 0...4$ ; Lenguaje:  $C2 = 0...4$ ; Difusión:  $C3 = 0...4$ .

$$X_{ij} = (C1+C2+C3) / 3 \quad (\text{Máximo} = 4)$$

\*\* FILAS: Cómo  $I_1$  evalúa la comunicación del resto de las instituciones ( $I_2...I_n$ ) = información eficiente que  $I_1$  ha captado.

$$Y_j = \left( \sum_{i=1}^{n-1} X_{ij} \right) / (n-1) \quad \forall i \neq j \quad // \quad i=j=n; \text{ Siendo: } i = i \quad n = 1...17$$

$Y_j * 25 = Y_j$  en % (siendo el máximo 4 y en % 100)

\*\*COLUMNAS: Cómo el resto de las instituciones evalúa la comunicación de  $I_1$  = información eficiente que ha transmitido  $I_1$ .

$$Y_i = \left( \sum_{j=1}^{n-1} X_{ij} \right) / (n-1) \quad \forall i \neq j \quad // \quad i=j=n; \text{ Siendo: } j = j \quad n = 1...17$$

$Y_i * 25 = Y_i$  en % (siendo el máximo 4 y en % 100)

#### 2.4. Porcentaje de miembros informados:

Se han creado seis niveles distintos que representan cinco grupos de porcentajes de socios informados, más el valor nulo asignado a las respuestas NS/NC:

- 1)  $> 80 \% = 5$ ;
- 2)  $80 - 60 \% = 4$ ;
- 3)  $60-40 \% = 3$ ;
- 4)  $40-20 \% = 2$ ;
- 5)  $< 20 \% = 1$ ;
- 6) NS/NC = 0.

Como se puede apreciar, el valor 5 indica un mayor número de personas informadas, siendo este el máximo valor, y el empleado a la hora de hacer los porcentajes.

### 3. Proyectos conjuntos.

Se ha construido una matriz 17\*17, en la que cada valor obtenido (cada  $X_{ij}$ ), representa la existencia o no de proyectos conjuntos con cada una de las instituciones, asignando valor igual a 1, a la respuesta afirmativa; y el valor igual 0 a la negativa.

Dado que la muestra representativa incluye a 17 instituciones y siendo la diagonal principal nula (ya que no son tenidos en cuenta los proyectos que realiza cada institución independientemente), el valor máximo admisible es de 16, que vendría a representar la mayor relación -con respecto a proyectos conjuntos- de cada institución con el resto.

Sumando por filas todos los valores, se obtiene la cantidad total de instituciones con las que cada In está relacionada en este sentido.

Proyectos Conjuntos	Institución-1	Institución-2	.....	Institución-i	Total
Institución-1					Yj
Institución-2	Xij				
Institución-j					

$X_{ij} = 1$ , si hay proyectos en común

$X_{ij} = 0$ , si no hay proyectos en común

$$Y_j = \sum_{j=1...n} X_{ij}$$

$$\forall i \neq j // i = j = n; \text{ Siendo: } i = i \\ n = 1...17$$

#### Posibles errores:

Se debe tener en cuenta que en este caso únicamente se han analizado los proyectos de trabajo conjunto entre las instituciones de la región, es decir, referido solo al análisis cuantitativo o de relación, sin tener en cuenta la calidad de los proyectos, apartado que se tratara seguidamente.

#### 3.1. Índice de Cooperación.

Para poder analizar la cooperación interinstitucional con mas detalle, se ha obtenido un índice con la media de las evaluaciones que cada institución ha dado a tres variables:

1. Evaluación de la cantidad de proyectos conjuntos que tienen con las instituciones: Adecuada, Poco Adecuada o Nada Adecuada
2. El tipo de relación que tienen: Cooperativa, Neutra o Conflictiva
3. Los resultados de los proyectos conjuntos mencionados: Muy Exitosos, Exitosos o Nada Exitosos.

Cada valor obtenido en la matriz, es decir, cada  $X_{ij}$ , representa la opinión que cada institución da del resto en temas de cooperación. A su vez se ha obtenido la media de

filas y columnas, que representa la opinión que cada institución tiene del total del entramado institucional en temas de cooperación.

Siendo la diagonal principal de la matriz nula y teniendo valores estandarizados de 0 a 3, donde el máximo valor posible sería igual a 3.

Transcribiéndolo a términos matemáticos:

	Institución-1	Institución-2	.....	Institución-j	Total
Institución-1					Yj
Institución-2	Xij				
Institución-i					
Total	Yi				

$X_{ij}$  = Índice de cooperación = Media de A, B, C

Ponderación de:

A = Cantidad de proyectos en común;

B = Grado de cooperación en dichos proyectos y;

C = Resultados.

$$X_{ij} = (A + B + C) / 3 \quad (\text{Max.} = 3)$$

Datos obtenidos en la pregunta No.15, del apartado "Cooperación".

A: 1 = Nada adecuado; 2 = Poco adecuado; 3 = Adecuado.

B: 1 = Conflicto; 2 = Neutro; 3 = Cooperación.

C: 1 = Poco exitoso; 2 = Exitoso; 3 = Nada exitoso.

\*\* FILAS: Cómo I1 evalúa la cooperación, en cantidad y calidad, que tiene con el resto de las instituciones ( I2....In ).

$$Y_j = \left( \sum_{i=1}^{n-1} X_{ij} \right) / n-1 \quad \forall i \neq j \quad // \quad i = j = n; \text{ Siendo: } i = i \quad n = 1...17$$

Pasándolo a porcentaje y siendo el máximo de  $Y_j = 3$ :

$$Y_j * 100/3 = Y_j \text{ en } \%$$

\*\*COLUMNAS: Cooperación de I1 en total (cantidad y calidad) , evaluada por el resto de las instituciones.

$$Y_i = \left( \sum_{j=1}^{n-1} X_{ij} \right) / n-1 \quad \forall i \neq j \quad // \quad i = j = n; \text{ Siendo: } j = j \quad n = 1...17$$

Pasándolo a porcentaje y siendo el máximo de  $Y_i = 3$ :

$$Y_i * 100/3 = Y_i \text{ en } \%$$

### 3.2. Importancia asignada a los proyectos conjuntos.

Para elaborar este índice se solicitó a los agentes entrevistados que enunciaran, por orden de importancia (primer lugar, segundo lugar, etc...), cada uno de los proyectos conjuntos que habían realizado. Con los valores obtenidos, se creó un índice, resultado de la media ponderada de los lugares o puestos de importancia asignados a cada tipo de relación:

$$ICoop. = \sum (N^{\circ} \text{ Puestos asignados} * \text{Coef. Ponderación})$$

Puestos:

Primero 0.35; Segundo 0.25; Tercero 0.15; Cuarto 0.10; Quinto 0.08; Sexto 0.06; Séptimo 0.04; Octavo 0.02<sup>1</sup>.

$$ICoop. = N^{\circ}, 1^{\circ}s \text{ puestos} * 0.35 + N^{\circ}, 2^{\circ}s \text{ puestos} * 0.25 + \dots + N^{\circ}, 8^{\circ}s \text{ puestos} * 0.02$$

Un mayor valor del índice implica una mayor importancia dada a ese determinado tipo de relación interinstitucional.

Las instituciones en general han evaluado solamente primeros, segundos y terceros puestos en importancia, sin embargo, se ha elaborado el índice hasta el octavo lugar, debido a que algunos de los entrevistados lo mencionaron.

#### Posibles errores.

- a) Se destaca el carácter cualitativo del índice y las dificultades de medición que esto supone
- b) No se han traducido los datos a porcentajes, ya que se desconoce el número exacto de relaciones interinstitucionales que mantienen entre si las instituciones. No obstante, lo que nos interesa saber es el lugar que las instituciones le asignan a cada tipo de relación en términos de importancia que esta supone para el desarrollo de su actividad.

### 3.3. Cooperación Intrainstitucional.

Para evaluar la cooperación intrainstitucional se han tenido en cuenta dos factores:

- a) la toma de decisiones dentro de la institución y
- b) el tipo de relaciones entre sus miembros.

En ambas variables se han asignado cuatro niveles distintos, siendo éstos:

a) Para la Toma de Decisiones:

1 = Decide la dirección en la mayoría de los casos

2 = En algunos casos se consulta a los afiliados antes de que la dirección decida

3 = La mayoría de las veces se consulta a los afiliados y luego la dirección decide

4= Siempre se consulta a los afiliados y generalmente ellos son los que deciden (Máximo valor)

b) Respecto al tipo de relaciones entre los miembros de la institución:

a) Nada cooperativas = 1; b) Poco cooperativas = 2; c) Cooperativas = 3

d) Muy Cooperativas = 4 (Máximo valor)

Se han agrupado a aquellas instituciones que han asignado una misma evaluación.

A la vez, se construyó un Índice de Cooperación Intrainstitucional, como la media de los valores obtenidos en cada una de las variables anteriores (toma de decisiones y relaciones), cuya situación más favorable ( a la que se le asigna el valor 4) sería aquella institución en la que "siempre se consulta a los afiliados en la toma de decisiones" y cuyas relaciones entre los miembros son "Muy Cooperativas".

#### 4. Liderazgos.

Con objeto de conocer la existencia, o no, de liderazgos institucionales en la región, se han analizado las evaluaciones que cada uno de los agentes entrevistados dio acerca de los liderazgos en cuanto a los siguientes temas, considerados importantes para el desarrollo económico del territorio:

- 1) Generación de iniciativas y propuestas;
- 2) Capacidad de articular y generar consenso;
- 3) Capacidad de negociación externa;
- 4) Visión estratégica de futuro.

Se solicitó una evaluación que incluyera desde la primera a la tercera institución líder en cada uno de los temas citados.

Los resultados han sido representados en distintas matrices (uno por cada tema citado, así como una matriz resumen de todos ellos), de manera que al primer puesto se le ha asignado el valor 3, al segundo el valor 2 y al tercero el valor 1.

Cada matriz tiene una última fila, cuyos elementos representan la media por columnas de todos los liderazgos que se le han asignado a una institución en concreto, de manera que cada uno de los 17 agentes tenga un único valor procedente de todas las respuestas aportadas, pudiendo establecerse así una comparación entre ellos. Un mayor valor numérico, representa un mayor grado de liderazgo.

Por último se han sacado los porcentaje de todos los resultados, teniendo en cuenta que el máximo valor posible por columnas es igual a 3, es decir, aquella situación en la que una institución fuera evaluada como líder en todos los casos.

De esta forma se diseñaron:

- ◆ Cuatro Matrices de liderazgo: cada institución indica quiénes son para ella las instituciones líderes (primer, segundo y tercer puesto) en la región, en cuanto a: generación de iniciativas y propuestas; capacidad de articular y generar consenso; capacidad de negociación externa y; visión estratégica de futuro.
- ◆ Cada valor o Xij o niveles de liderazgo, tiene asignado un valor numérico:

Primer puesto = 3; Segundo puesto = 2; Tercer puesto = 1

	Institución -1	Institución -2	.....	Institución -n
Institución-1	X11			
Institución -2				
Institución -n				
Total	Y 1	Y2	.....	Yj

$$Y_j = \sum_{i=1}^n (X_{ij}) / 17$$

$$\forall i = j; \text{ Siendo: } j = j = n$$

$$i = n$$

$$n = 1...17$$

$$Y_i \% = 100/3 * Y_i$$

### 5. Evaluación del PER.

Cada una de los aspectos consultados acerca del Plan Estratégico de Rafaela, han sido evaluados por todas las instituciones según la siguiente escala:

- Muy Adecuado = 4;
- Adecuado = 3;
- Poco Adecuado = 2;
- Nada Adecuado = 1;
- N-S/N-C = 0.

Una vez obtenidos todos los valores, se han agrupado aquellos que se encontraban en la misma categoría, efectuándose los porcentajes de las distintas opiniones.

En la elaboración de los porcentajes se tomó como máximo el 17, que representa a las 17 instituciones entrevistadas.

Del mismo modo, para conocer la opinión general que las instituciones tienen del PER, se han evaluado las opiniones respecto de su funcionamiento hasta la fecha, procesándose los datos del mismo modo explicado anteriormente, es decir, agrupando las respuestas coincidentes que las instituciones han aportado.

Cada una de las opciones tiene asignado un valor, en una escala de 0 a 4, con las que se evalúa el funcionamiento del PER desde su creación:

- Muy Satisfactorio = 4;
- Satisfactorio = 3;
- Poco Satisfactorio = 2;
- Nada Satisfactorio = 1;
- N-S/N-C = 0.

La metodología de esta investigación transito una serie de etapas, detalladas a continuación, las cuales por una parte dicen relación con el abordaje personal de la investigación (Puntos 1, 5, y parte del 3) y otros que fueron realizados en el marco de mi participación en el proyecto CEPAL (en convenio con el Instituto de Capacitación y Estudios para el Desarrollo Local -ICEDEL-, y que también contó con el apoyo de l Centro Comercial e Industrial del Departamento de Castellanos -CCIDC-) sobre “entorno institucional de apoyo a la producción en Rafaela y su región” (Puntos 2, 3 y 4).

No obstante, en estos últimos puntos se realizan una serie de profundizaciones al trabajo citado ya que se discuten diversas temáticas que superan ampliamente los objetivos de este.

### 1. Diseño de un Marco Conceptual:

En primer lugar, se realizó una extensa revisión bibliografía, histórica y teórica, del concepto de Política Industrial y su evolución en distintas experiencias de desarrollo industrial, fundamentalmente en los países desarrollados (EEUU, UE y Japón). Se puso especial énfasis en los aportes de la Teoría de la Organización Industrial, de la teoría económica dominante (el mainstream), la teoría de la estrategia industrial, así como también de los enfoques neoschumpeterianos y del regulacionismo francés. En esta etapa también se realizaron una serie de consultas con investigadores y especialistas en el tema.

En segundo lugar, se hizo un relevamiento y análisis de la bibliografía referida al estudio de experiencias de desarrollo industrial en espacios territoriales, y las distintas interpretaciones teóricas de estos fenómenos. Para esto se utilizó material proveniente de la experiencia de los distritos industriales Italianos, de las Comunidades Autónomas Españolas, sur de Francia, y también de experiencias Brasileñas y Argentina (caso Rafaela). Desde el punto de vista teórico se incorporaron los enfoques del llamado “modelo Italiano”, del “mileu innovador”, el “learning economic”, enfoques institucionalistas, de sistemas nacionales de innovación y de las nuevas socioeconomías del desarrollo.

En tercer lugar se realizó un seguimiento particular de la bibliografía referida al problema crítico de la relación entre Estado y economía en sus distintas etapas desde la postguerra hasta la actualidad, poniendo especial énfasis en la etapa actual en la cual se ha redefinido el escenario de aplicación de políticas industriales y del posible sujeto de las mismas (que hasta hace pocos años era el Estado).

Finalmente se realizó la revisión de toda la bibliografía disponible sobre el caso estudiado. Tanto económica, como de historia general, político social, cultural, etc.

### 2. Diseño de un marco metodológico y realización del trabajo de campo.

Una vez que se lograron algunos avances desde el punto de vista conceptual se comenzó la búsqueda de metodología que permitiera abordar un estudio de campo como el

proyectado. Tratándose de un aspecto que presento algunas dificultades principalmente por que las metodología encontrada para este tipo de estudios fue escasa.

En el marco del trabajo realizado por CEPAL, sobre “entorno institucional de apoyo a la producción en Rafaela y su región” se diseñaron diversos instrumentos analíticos y de captación que fueron configurando el estudio empírico.

En este marco la lógica de inserción territorial para relevar la información disponible de esta región y los contactos con informantes claves que permitieran profundizarla, solo fue posible a partir de estrechos vínculos con “emprendedores comunitarios” que sensibilizaran al medio para la realización del relevamiento, permitiendo los contactos con los dirigentes de las instituciones.

Paralelamente se identificaron la instituciones claves para este trabajo (los “agentes del desarrollo”) y se definió la muestra sobre la cual se aplicaron los diferentes instrumentos de captación. Estos fueron:

- Entrevistas en profundidad a informantes claves, referida a información histórica y sobre la problemática institucional y del desarrollo industrial de la región.
- Entrevistas en profundidad, con guía de pautas, con los referentes institucionales seleccionados (Presidentes, Gerentes; Directores, Rectores; Intendente, Secretarios de Gobierno). En esta etapa, y a modo de introducción, se consulto a los representantes institucionales sobre diversos tópicos que luego fueron abordados con mayor detalle en la segunda entrevista. (15 al 24 de Mayo de 1998).

En ambos casos las entrevistas fueron grabadas para su posterior procesamiento.

- Con la información general relevada en la primera etapa se elaboró el cuestionario (semiestructurado) aplicado en la segunda etapa del trabajo de campo. (3 al 11 de Julio de 1998).

Debe aclararse que conforme a las evidencias de la carga semántica del se decidió no mencionar en ningún momento de las entrevistas la palabra “política industrial”.

### 3. Procesamiento de la información.

Con posterioridad se realizó el procesamiento de la información obtenida, lo cual implicó desgrabaciones de las entrevistas en profundidad y el procesamiento estadístico de los cuestionarios. Con esta información se elaboraron algunos índices, cuadros y definición de ejes temáticos relevantes para el estudio, etc. En esta etapa también se ponen en debate algunos de estos indicadores y conclusiones preliminares que se desprenden del trabajo de campo, con informantes claves y con otros investigadores de la temática.

### 4. Devoluciones.

Se realizaron informes parciales por temas los cuales fueron expuestos ante las diferentes sectores de la comunidad, lo que también incluyó la presentación del trabajo a los medios de comunicación de la región, y los primeros resultados de la investigación fueron contrastados con los aportes tanto de los informantes claves como de la dirigencia institucional que fue parte del panel.

En el marco del convenio CEPAL-ICEDEL se realizó un seminario taller con todos los referentes institucionales entrevistados (que incluían al conjunto de los denominados “agentes del desarrollo” de la región en cuestión) en donde se trataron temas de la agenda y preocupación de los asistentes, además de algunos temas “sugeridos” por los coordinadores, quienes se nutrieron de las conclusiones parciales de las entrevistas previas. En este taller se lograron importantes niveles de acuerdos tendientes a una mayor articulación institucional en temas identificados como críticos para un mejor funcionamiento de un sistema institucional de apoyo a la actividad productiva..

Una realizado lo anterior se procedió a revisar nuevamente los informes previos y se confeccionó un informe general que permitió realizar una devolución del trabajo, de la cual participaron el conjunto de las instituciones y sus referentes incluidos en la muestra relevada. Además se realizaron exposiciones parciales por sectores institucionales (sector público estatal; sector tecnológico-educativo; sector privado empresarial).

## 5. Conclusiones.

Finalmente se realizó la síntesis entre los aspectos teóricos de la investigación, y el marco conceptual elaborado, y los resultados obtenidos del estudio de esta experiencia. A partir de lo cuál fue posible elaborar las principales conclusiones de esta investigación.