



Universidad Nacional de
Mar del Plata

Universidad Nacional
de General Sarmiento



Maestría en Economía

y Desarrollo Industrial

Mención en la Pequeña y Mediana Empresa

“ Instrumentos de política industrial y fomento
productivo en el desarrollo económico local.
Estudios de caso en los municipios de la zona
noroeste de la Región Metropolitana de Buenos
Aires ”

Estudiante: Rodrigo Carmona

Director de Tesis: Lic. Gustavo Badía

Fecha de Defensa: 28/02/2002


Jurados evaluadores

* Gustavo Badía


* Carlo Ferraro

* Gabriel Bezchinsky

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



2000-2001



**Instrumentos de política industrial y fomento productivo
en el desarrollo económico local.
Estudios de caso en los municipios de la Zona Noroeste
de la Región Metropolitana de Buenos Aires**

Tesis de Maestría

**Octubre
de 2001**

Autor: Rodrigo Carmona

Director de Tesis: Gustavo Badía

INDICE GENERAL

pág.

1era. Parte

I. Introducción	3
II. Antecedentes sobre Política Industrial y Desarrollo Económico Local	5
III. En camino hacia un marco conceptual	14
a. Política Industrial en tiempos de cambio	14
b. Escala “local”, desarrollo económico, territorio e instituciones	24
c. El fenómeno metropolitano	32

2da. Parte

I. Presentación del caso de estudio	37
a. Región Metropolitana de Buenos Aires y Zona Noroeste	37
b. Implicancias del marco conceptual e hipótesis	38
c. Rasgos socioeconómicos y político-institucionales predominantes de la Zona Noroeste de la RMBA	40
1. Caracterización de la industria y las PyMEs en los municipios de la Zona Noroeste de la RMBA	45
1.a. El papel de la industria en la RMBA;	45
i) Concentración industrial a nivel territorial, ocupados, establecimientos, valor de la producción y especialización por rama de actividad,	46
ii) Tamaño de las firmas por nivel de ocupación y alcance de las PyMEs,	51
iii) Relación entre empresas e instituciones.	52
1.b. Ocupación industrial, cantidad de establecimientos y valor de producción en la Zona Noroeste de la RMBA	53
1.c. Distribución por rama de actividad según ocupación y establecimientos	55
1.d. Especialización y diversificación industrial por partido de la Zona Noroeste de la RMBA	60
1.e. Tamaños de las firmas y alcance de las PyMEs	63
1.f. Evolución de los establecimientos de mayor envergadura	70
1.g. Dinámica reciente de la industria en los partidos;	73
i) Cantidad aproximada de firmas, tamaños y sectores predominantes,	73
ii) Principales limitaciones para la competitividad de las firmas,	76
iii) Nivel de vínculos productivos e institucionales	80

3ra. Parte

I. Índice temático del trabajo	89
1. Identificación de las diversas políticas a nivel industrial y PyME que repercuten sobre el desarrollo económico local de la Zona Noroeste de la RMBA. Contenidos y alcances	89
1.a. Marco macroeconómico, regulatorio y de políticas e incentivos para la actividad productiva	93
1.b. Nivel meso: Entramado institucional de apoyo;	93
i) Propósitos de la intervención institucional y prácticas desarrolladas,	94
ii) Principales restricciones de entorno que afectan a las firmas desde la perspectiva de las instituciones y acciones desarrolladas para remediarlas	98
1.c. Plano microeconómico: Servicios para las firmas;	103
i) Plano nacional,	103
I. Secretaría de la Pequeña y Mediana Empresa, Agencia e INTI,	103
ii) Provincia de Buenos Aires y municipios que comprenden la Zona Noroeste de la RMBA,	106
I. Ministerio de la Producción e IPAC,	106

II. IDEB,	107
III. Iniciativas propias de los municipios de la Zona Noroeste de la RMBA	112
1.d. Reflexiones a nivel estratégico	113
2. Análisis del impacto de las políticas implementadas sobre el sector industrial. Principales resultados e influencia sobre el desarrollo económico local de la Zona Noroeste de la RMBA	115
2.a. Nivel de utilización de instrumentos de política	115
2.b. Empleo de instrumentos de política y características de las firmas usuarias	117
2.c. Aspectos del impacto de las políticas e implicancias para el desarrollo económico local en la Zona Noroeste de la RMBA	117
 <i>4ta. Parte</i>	
I. Consideraciones finales	121
 Anexo 1	125
Anexo 2	128
Bibliografía	131

Instrumentos de política industrial y fomento productivo en el desarrollo económico local. Estudios de caso en los municipios de la Zona Noroeste de la Región Metropolitana de Buenos Aires.

1era. Parte

Introducción

A principios de los años '90, la Argentina inició un profundo proceso de transformación evidenciado principalmente en reformas estructurales que apuntaban a la inserción internacional de su economía. Estas medidas originaron diversos cambios en relación con las formas de intervención del Estado, y por consiguiente, en el modelo de política industrial y el rol de las instancias productivas en el marco del desarrollo local.

El presente trabajo tiene como objetivo analizar las principales políticas de apoyo a la producción industrial en la década de los noventa y considerar sus resultados en un territorio de particular importancia a nivel productivo como es la Zona Noroeste de la Región Metropolitana de Buenos Aires (RMBA) -municipios de Gral. San Martín, Tres de Febrero y ex-General Sarmiento -San Miguel, Malvinas Argentinas y José C. Paz-. Para realizar esta tarea se busca primeramente caracterizar al sector industrial y a las PyMEs de la zona de estudio, a fin de detectar sus principales necesidades y dificultades. En segundo término, se examina el conjunto de políticas ofrecidas para el apoyo de la industria y las pequeñas y medianas empresas. Finalmente, se analiza el impacto de estos instrumentos sobre el sector industrial y su influencia en el desarrollo económico local de la zona noroeste.

El estudio se encuadra en una línea de análisis y pensamiento que rescata la importancia del debate sobre política industrial y "lo local" en el marco del desarrollo económico de la región latinoamericana y de la Argentina en particular. Los intensas transformaciones de las economías y la configuración de un nuevo escenario competitivo en los últimos años han dado lugar a un renovado interés sobre la discusión de estos temas y su aplicabilidad a los distintos contextos. En este sentido, el estudio de la zona noroeste – inserta en un aglomerado urbano y económico mayor (la RMBA)- contribuirá a vislumbrar cómo los procesos anteriores influyen actualmente en este territorio.

Para efectuar esta labor, se tomará en cuenta un enfoque interdisciplinario (que además de los factores estrictamente económicos, contemple los factores políticos, socio-históricos e institucionales) en el análisis de las principales categorías. Esta tarea, que dista de ser una mirada completa y concluyente de todos los elementos involucrados, intenta superar visiones estáticas y reduccionistas de modo de poder captar la dinámica de fenómenos complejos que se desarrollan en contextos particulares. En este sentido, el objetivo central es contribuir a construir un esquema analítico –exhaustivo y a la vez flexible- que logre articular la multiplicidad de elementos teóricos y ponerlos (o interpretarlos) en relación con las características del escenario específico a investigar y la diversidad de los actores involucrados.

El trabajo se organiza en cuatro partes a partir de las cuales se desarrollan los distintos contenidos teóricos y prácticos. En la primer parte se analizan los antecedentes y principales aspectos conceptuales vinculados con la discusión sobre política industrial, desarrollo económico local, territorio, instituciones y regiones metropolitanas en el marco de las profundas transformaciones recientes. En esta sección, al muy extendido esquema neoclásico basado en un modelo de “firma representativa” y un plano de intervención reducido a corregir situaciones de abuso de poder en los mercados, se suman otros aportes del pensamiento estructuralista y la literatura sobre nuevos enfoques de política industrial que enfatizan la importancia de los distintos senderos evolutivos de los agentes, las capacidades tecnológicas, el rol estratégico del Estado, la sociedad civil y el papel central de las instituciones y los entornos territoriales.

En la segunda parte se empiezan a desarrollar los estudios de caso y los diversos elementos de carácter empírico. En primer lugar, a modo de introducción se examinan los rasgos socioeconómicos y político-institucionales predominantes del territorio considerado. Seguidamente, se hace una caracterización de la industria y las PyMEs en la RMBA y los municipios de la Zona Noroeste. En la tercera parte se identifican los principales contenidos y alcances de las diversas políticas de promoción industrial y de apoyo a PyMEs que influyen sobre el desarrollo económico local de la zona de estudio. A continuación, el eje está puesto en el grado de articulación entre la oferta y demanda de instrumentos de política, y en el análisis de los resultados más importantes obtenidos. Finalmente, la cuarta sección exhibe las principales conclusiones del trabajo y se sugieren distintas consideraciones sobre la política industrial en el marco del desarrollo económico local de la zona de referencia.

I. Antecedentes sobre Política Industrial y Desarrollo Económico Local

Desde mediados de la década del ochenta se ha extendido una profunda discusión en los países centrales sobre el rol de la política industrial y las instancias locales en el marco del desarrollo económico. Este debate aparece vinculado principalmente a la importancia que asumió la crisis del modelo de acumulación dominante en estas naciones a partir de los shocks petroleros de los años setenta y el agotamiento del modelo de producción fordista (Palazuelos y Alburquerque, 1990).

Entre los aspectos primordiales que impulsaron ese modelo de crecimiento se destaca una política de neto corte keynesiano orientada a la expansión permanente de la demanda agregada, y un sistema de producción basado fundamentalmente en la gran empresa industrial, las economías de escala internas a la empresa y la organización científica del trabajo (taylorismo).

La combinación de los principios tayloristas con el fomento al consumo masivo, colaboró para que este régimen de acumulación intensiva (denominado fordismo) estimulase en forma positiva la interacción entre la producción y el consumo. Por otro lado, el modo de regulación del sistema permitió que se desarrollara en los países centrales una “alianza social” manifiesta entre gobiernos, empresarios y trabajadores donde los ajustes salariales se establecían según el crecimiento de la productividad. Esto posibilitó desde la postguerra hasta finales de los años setenta una notable estabilidad

del empleo y el desarrollo de extraordinarios niveles de crecimiento macroeconómico para los países centrales, evidenciados en un ciclo de expansión económica conocido como la “edad de oro del capitalismo”¹.

El enfoque *occidental* -aplicado en los países europeos y EEUU- tenía como punto de partida una política competitiva tendiente a corregir las fallas de mercado (debido al monopolio y sus abusos) y promover a través de ventajas comparativas estáticas el apoyo de las transnacionales (Pitelis, 1996). En los años sesenta se observó que las empresas competitivas eran norteamericanas y tenían un gran tamaño. Por este motivo se hizo la asociación que una empresa grande era más competitiva. Esto se dio especialmente en lo relacionado con temas de tecnología e innovación, considerando que las grandes empresas norteamericanas eran más innovadoras, precisamente por ser grandes.

De esta forma, en la década del 60' y 70' los gobiernos europeos (por ejemplo, Reino Unido, Francia, Italia) apoyaban a las empresas grandes estimulando la fusión de firmas. La política de competitividad industrial estaba dominada por una fuerte intervención del Estado, dirigida a crear líderes nacionales para competir en un escenario internacional que era percibido como un conflicto entre países. Este enfoque beneficiaba la concentración para establecer firmas nacionales que tuvieran un dimensión similar al de las competidoras internacionales, pero al mismo tiempo introducía medidas proteccionistas cuando las firmas nacionales fallaban en la competencia internacional. El gobierno, a su vez, protegía a las pequeñas firmas fundamentalmente porque no se las consideraba del todo aptas para competir en el contexto internacional (Bianchi, 1996).

Este proceso, denominado “política de los campeones nacionales”, porque cada país trataba de apoyar a sus propias grandes empresas a fin de desarrollar una competencia en gran escala a nivel internacional, se complementaba con una política de nacionalización de sectores estratégicos. Los límites de este enfoque se manifestaron en una intervención estatal cada vez más intensa y cualquier intención de abrir el mercado tenía que descansar en una intervención directa para sustentar a las empresas nacionales. El peligro principal era monopolizar el mercado interno para mantener a los líderes nacionales con su tentativa de competir a nivel internacional (Bianchi, 1996).

La política impulsada por los gobiernos europeos en favor de las grandes empresas fracasó. Aquellas firmas que fueron nacionalizadas, también enfrentaban problemas derivados de la participación del gobierno como intervenciones políticas, falta de incentivos y baja eficiencia. En este sentido, muchos de estos países se encontraban con empresas ineficientes que derivarían posteriormente en cierres, aumento del desempleo y pérdida del orgullo nacional.

A partir de los años setenta y durante la década posterior el modelo fordista comenzó a mostrar dificultades asociadas a distintas causas. Uno de los principales cuestionamientos, se manifestó con el cambio de trayectoria del progreso técnico hacia formas productivas más flexibles vinculadas con una oferta productiva capaz de adaptarse más amplia y rápidamente a los cambios de la demanda, una mayor calidad de los productos y una organización técnica y gerencial más eficiente a nivel empresarial.

¹ - Ver sobre este tema Hobsbawm (1998).

Otro de los temas, fue el desarrollo de un nuevo marco competitivo derivado de una mayor internacionalización y apertura externa de las economías, junto con el fuerte dinamismo exportador expuesto por Japón y los nuevos países industrializados del Este y Sudeste Asiático, entre otros competidores del escenario internacional². A su vez, la intensificación de la presión sindical en favor de mejores salarios (especialmente en las grandes empresas), la quiebra del sistema monetario internacional desarrollado en Bretton Woods, la modificación del sistema de cambios fijos y el cuestionamiento de la base energética del modelo (sustentado en la dependencia del petróleo), aparecían como factores que completaban el conjunto de aspectos en relación con el agotamiento del paradigma tecnoproductivo fordista y la apertura de una nueva fase en el desarrollo capitalista. (Albuquerque, 1997)³.

La crisis del fordismo y el desarrollo de formas flexibles de acumulación motivaron importantes cambios y reestructuraciones a nivel económico y sectorial, así como transformaciones significativas en la organización productiva y la gestión empresarial, junto con un replanteo de las anteriores formas de regulación sociales e institucionales desde las instancias públicas (Boyer, 1994). La crisis económica se manifestó en situaciones de paralización con aumento de la inflación, disminución de los niveles de productividad y el agotamiento de los sectores industriales considerados “maduros”. En

² - El enfoque del *oriente* que tiene su inicio en la experiencia japonesa, lejos de aplicar las recetas del modelo neoclásico inició una perspectiva nueva respecto a la competitividad. El modelo japonés no estaba relacionado con una teoría específica, sino que más bien fue el fruto de una serie de elementos articulados sobre la base del sentido común. La forma en que la economía japonesa pasó de ser un productor de bienes basados en bajos salarios a un fabricante de una inmensa gama de productos de alto valor agregado y de una gran competitividad en el comercio internacional es objeto de análisis. La mayoría de los trabajos ponen el énfasis “en el papel jugado por la política industrial y tecnológica dentro de un peculiar modelo de capitalismo organizado en el que el Estado, en una compleja red de relaciones con el sector privado, ha fijado las grandes orientaciones del desarrollo económico japonés, a través de un consenso nacional” (Chudnosky, 1989). Además de Japón, al mismo tiempo en el Oriente aparecen los famosos “Cuatro Tigres del Pacífico” (Singapur, Taiwán, Corea del Sur y Hong Kong) que constituirán la lista de los denominados “países de reciente industrialización” (NIC -*Newly Industrializing Countries*-) caracterizados por un asombroso crecimiento en un corto período. Estos países aplicaron en términos generales estrategias industriales “adaptativas” utilizando muchas de las ideas principales de la experiencia japonesa, pero abrazando ciertas políticas de sustitución de importaciones con una promoción a la exportación basada en manufacturas de trabajo intensivo e incentivos a la inversión extranjera directa. Comenzaron con industrias básicas, yendo paulatinamente a sectores más sofisticados de alta tecnología. El éxito relativo de estos países de Oriente (especialmente los del Este asiático) se debió a la suma de una serie de factores complejos como la cultura, altas tasas de ahorro, una gestión pública eficaz, una cercana relación entre el financiamiento y la industria, la existencia de un consenso entre sectores empresariales y gobierno, acuerdos con los sindicatos para que los trabajadores recibieran beneficios proporcionales a las ganancias de las empresas, nuevas técnicas estratégicas de management y un alto interés por la educación. La combinación de estos aspectos con el desarrollo de una estrategia industrial efectiva fueron elementos determinantes en el crecimiento sostenido de la competitividad en esa región (Pitelis, 1996 ; Clemente Ruiz 1995; Abegglen ,1994). A estos casos famosos hay que sumar en los últimos años el fuerte desarrollo industrial de China.

³ - En relación con esto, Albuquerque (1997a) -sobre la base del aporte teórico de la escuela francesa de la regulación- plantea que los aspectos básicos de un *modelo de desarrollo* se constituyen de la interacción entre un **paradigma tecnoeconómico** (modelo de la organización industrial y principios guía de la ordenación y división del trabajo), un **régimen de acumulación** (compatibilidades e interrelaciones entre las condiciones de la producción y el uso del producto social; circuito económico -equilibrios macroeconómicos básicos-: producción, comercialización, financiación, distribución del ingreso, consumo) y un **modelo de regulación** (contexto socioinstitucional, político y cultural asegurador de los comportamientos dentro del régimen de acumulación). Para una más amplia exposición sobre esta temática ver Leborgne y Lipitiez (1992) y Boyer (1992).

este contexto, el conjunto de variaciones señaladas produjeron profundos replanteos en las políticas económicas e industriales y en la significación de las instancias locales en el marco del desarrollo de estos países.

La gran crisis económica de esos años implicó la reducción de la tasa de crecimiento de los países centrales a la mitad de lo que fuera en los dos décadas posteriores a la Segunda Guerra Mundial, derivó también en el estancamiento de los países en desarrollo de su ingreso per cápita durante quince años y colaboró con la caída de los regímenes estatistas del bloque soviético. Esta gran crisis ya no tiene como causa la insuficiencia crónica de la demanda agregada que verificara Keynes en la década del '30. Su razón estará ahora en la crisis del Estado, que se presenta en lo fiscal, en el modo de intervención económico-social y en la manera burocrática de administrarlo. Esto muestra, por lo tanto, que el Estado además de asegurar el orden interno, la estabilidad de la moneda y el funcionamiento de los mercados, tiene un rol central de coordinación económica⁴.

La década del 80' evidenció un regreso paulatino a los mecanismos de mercado y una focalización en las "fallas de gobierno". Los problemas ocurridos ante la crisis del modelo de acumulación se consideraron como fracasos de las intervenciones de los Estados, lo cual determinó una vuelta al mercado (vía privatizaciones, desregulaciones y apertura económica) enmarcada en el denominado "Consenso de Washington"⁵. En este sentido, el proyecto político e ideológico conservador -imperante en EEUU e Inglaterra- y la fuerza del pensamiento económico ortodoxo desplegaron un profundo ataque contra el papel del Estado como principal regulador de la economía y la sociedad.

En esos años, el concepto de política industrial quedó excluido de los debates económicos y prevaleció una mirada idealizada del mercado como mecanismo suficiente para el manejo de la economía en su conjunto (Coriat, 1997; Bianchi, 1997⁶). Esto llevó a que se pensara que la mejor política industrial era la que no se hacía y que lo más oportuno sería dejar actuar libremente a las fuerzas del mercado.

De la misma forma, se observó también que muchas grandes empresas no podían mantener su producción y comenzaban a tener dificultades de competitividad. Por eso a partir de esos tiempos, surgieron consideraciones ligadas a la crisis de estas grandes

⁴ - Como plantea Bresser Pereira (1984; pág. 23) "la coordinación del sistema económico en el capitalismo contemporáneo es, de hecho, realizada no sólo por el mercado, como sostiene el neoliberalismo conservador de algunos notables economistas neoclásicos (Friedrick hayeck, Milton Friedman, James Buchanan, Mancur Olson y Anne Krueger), sino también por el Estado: el primero coordina la economía a través del intercambio; el segundo, a través de transferencias entre los sectores que el mercado no logra compensar adecuadamente de acuerdo con el juicio político que hace la sociedad. Así, cuando hay una crisis importante en el sistema, su origen debe ser encontrado en el mercado o en el Estado. La Gran Depresión de los años '30 devino del mal funcionamiento del mercado; la gran crisis de los '80, del colapso del Estado Social del siglo XX (N. de la R.: El subrayado en paréntesis es un agregado en base a la cita del autor en esta parte).

⁵ - Esta ideas expresaban los lineamientos centrales del Banco Mundial en materia de intervención estatal y desarrollo industrial. Para el "Consenso de Washington" las acciones de política quedaban encasilladas en un modelo de crecimiento de tipo neoclásico, esto derivó en que la política industrial fuera relegada de las estrategias de crecimiento económico y la economía se redujera mayormente a las reformas estructurales planteadas por el BM.

⁶ - Bianchi (1997) plantea que se aceptaba implícitamente una visión de la sociedad basada en el evolucionismo social procedente de la biología, por la cual el dominio económico aparecía como una manifestación de la eficiencia y la habilidad para adaptarse a eventos externos.

empresas y a la importancia que estaban adquiriendo distritos industriales conformados por pequeñas y medianas empresas fundamentalmente en Italia y también en otros países como Alemania, Dinamarca, Suecia y Francia⁷. En este marco, la reflexión sobre la importancia de los ámbitos locales volvió a cobrar fuerza, en tanto formas diferentes de ajuste productivo en el territorio que no encuentran un sustento único en el desarrollo concentrado y jerárquico -basado especialmente en las grandes empresas industriales-, sino más bien en recursos de carácter endógeno donde las características del “entorno” institucional, político y cultural permiten fomentar actividades productivas y la generación de empleo (Becattini, 1990; Albuquerque, 1997 a, b y c, Bianchi, 1996 y 1997 ; Piore y Sabel, 1984 ; Brusco, 1990).

A fines de los ochenta y principios de los noventa, las importantes transformaciones en el contexto económico mundial y el desarrollo de un cambio de ideas en relación con las posturas más ortodoxas sobre economía y política industrial en los países centrales plantearon un nuevo panorama. En el caso de las políticas industriales, si bien se superaron ciertas visiones fundamentalistas (de tipo neoclásico) respecto a su ausencia las mismas han perdido protagonismo en relación con épocas pasadas.

El nuevo panorama económico internacional, caracterizado por la fuerte competitividad comercial, la globalización de los flujos financieros, el predominio de las multinacionales y la reducción del grado de injerencia de los Estados-Nación en los distintos ámbitos socioeconómicos, ha derivado en una declinación del proyecto industrial (como fuerza del imaginario colectivo transformadora de la realidad) y en una modificación de los mecanismos tradicionales de hacer política en este área. En suma, “la revolución tecnológica y organizativa –que el capital global impulsa ciegamente en su furor competitivo- desplaza al trabajo asalariado y al capital productivo como categorías centrales que estructuraban identidades de clase e instituciones, mientras que el capital financiero se convierte en el sujeto que reorganiza economías, sociedades y culturas” (Coraggio, 1998; pág.40).

La intervención que se empieza a generalizar en los últimos años se distingue por una fuerte interrelación entre los planos estatal y privado, los que se complementan con la participación de múltiples actores (instituciones locales, universidades, cámaras empresariales, agentes financieros, empresas y centros de servicios). Esta reconversión de los agentes productivos e institucionales requiere de nuevas formas y políticas adaptadas a los requerimientos de la demanda. Al mismo tiempo, los espacios locales se revalorizan como instancias funcionales a los procesos de cambio y recobran los rasgos particulares de la organización productiva, social y política de las zonas en las que se interviene.

⁷ - El debate entre los analistas acerca del papel que juegan las grandes empresas y las firmas PyMEs en el nuevo contexto competitivo es muy intenso. Más allá de las polémicas y el apoyo a una u otra postura, lo que se manifiesta con claridad como dice Castells (1999; pág. 184) es que “las empresas medianas y pequeñas parecen ser formas de organización bien adaptadas al sistema de producción flexible de la economía internacional, pero al mismo tiempo, también es cierto que su dinamismo renovado se encuentra bajo el control de las grandes empresas, que continúan en el centro de la estructura de poder económico en la nueva economía global. No estamos siendo testigos de la desaparición de las grandes y poderosas compañías, pero sí de la crisis de su modelo de organización tradicional, basado en la integración vertical y la gestión funcional jerárquica: el sistema que presenta un organigrama de jerarquización intermedia en una estricta división técnica y social del trabajo dentro de la firma”.

En el contexto puntual de América Latina, las tendencias transformadoras, junto con las particularidades propias de la región, impactaron fuertemente generando un profundo debate sobre las distintas estrategias políticas, económicas e industriales implementadas hasta ese entonces. En un marco de ruptura institucional de los sistemas políticos democráticos de estos países, desde fines de los '70 y comienzos de los '80 se constataron en líneas generales una serie de fenómenos de suma importancia: el agotamiento de los patrones de crecimiento basados en la industrialización sustitutiva de importaciones, el progresivo sobreendeudamiento externo, la caída del modelo de desarrollo con base en el mercado interno y el impacto de la reestructuración productiva y empresarial originada por la crisis del fordismo en los países centrales.

En este nuevo escenario, fenómenos como la liberalización comercial, la desregulación de la actividad económica, la privatización de los activos productivos del sector público y la importancia por los grandes agregados macroeconómicos pasaron a ser los principios orientadores a nivel de políticas⁸. La tendencia hacia un marco de reglas de juego definidas como de mercado, que se consolidó bajo los postulados del Consenso de Washington en la mayoría de la región, indujo a un profundo replanteo sobre el rol de las políticas públicas y, particularmente, sobre las políticas industriales. Este suceso operó en países con enormes diferencias respecto del tamaño, estructuras económicas y también enfoques respecto al alcance que debe tener la intervención del Estado en el área económica.

El resurgimiento de las denominadas “políticas de competitividad industrial” en los años noventa ha significado en casi todos los casos un corte abrupto con el pasado. El contenido de las políticas y las formas de vinculación con los agentes productivos han cambiado drásticamente. En este sentido, el nuevo énfasis de este tipo de políticas parten de la invariabilidad de los cambios estructurales que han acompañado a la estabilización macroeconómica. Esto determinó que se produjera la casi desaparición (con algunas excepciones importantes) de los instrumentos de alcance sectorial y el predominio de políticas horizontales de mercado vinculadas con la creación de un entorno más favorable para las empresas. Tales políticas, orientadas a nivelar las reglas de juego mediante la corrección de las fallas de mercado, incluyen fundamentalmente la prevención de monopolios, el fortalecimiento de los derechos de propiedad, mejoras en relación con el acceso a la información, el capital y la capacitación, la provisión de infraestructura física y, en ciertos casos, tecnológica (Peres, 1993 y 1997).

La dinámica general del crecimiento económico de la región en los años noventa ha sido poco satisfactoria. En este escenario, la industria ha perdido el carácter de motor del crecimiento y de generador de empleos que tuvo en la etapa de industrialización por sustitución de importaciones (ISI)⁹. La estructura productiva de la industria ha

⁸ - Estas políticas poseen dos componentes principales: el ajuste que pretende reducir los déficits públicos, equilibrar la cuenta corriente de balanza de pagos y, principalmente, controlar la inflación; y, la reforma estructural a través de la eliminación del proteccionismo interno, la desregulación y la privatización.

⁹ - Por lo general, cuando se habla de la ISI se considera a un proceso industrial, en el marco de un mercado reducido y tamaño, caracterizado por una fuerte integración vertical a nivel de empresa, reducidos encadenamientos productivos y escasa división del trabajo, una limitada escala productiva, un gran retraso tecnológico con adaptación local de tecnologías externas y políticas industriales de promoción y regulación de alto carácter distorsivo respecto a las conductas de los agentes y la asignación de los recursos. No obstante, a pesar de las indudables diferencias con los países asiáticos de reciente industrialización (por ejemplo Corea y Taiwán, distinguidos por un profundo y equitativo desarrollo

experimentado cambios importantes en diferentes direcciones, siendo las principales áreas de expansión económica y absorción de mano de obra: los recursos naturales, las ramas industriales procesadoras de materias primas y las actividades no transables con el exterior (Benavente, Crespi y Stumpo, 1997).

La industria de la región ha aumentado su nivel de competitividad internacional en relación con las exportaciones y está comenzando a operar en un contexto de apertura y mercado ampliado. Sin embargo, este factor se concentra en un conjunto reducido de empresas, fundamentalmente grandes, que han adaptado en forma eficaz sus estrategias ante el nuevo escenario. La productividad de la región sigue estando muy por debajo de la frontera internacional y su dinámica actual no muestra signos de cerrar la brecha. A esto se le suma, el aumento de la dualización de la estructura productiva así como la demanda por políticas que traten de integrar a las PyMEs al nuevo marco competitivo.

Los diversos cambios han mostrado también nuevas perspectivas para los escenarios locales en América Latina. En los últimos años, se observa en estos países la aparición de una nueva escena local influenciada por diferentes tendencias: los profundos procesos de reforma del Estado y ajuste estructural, el aumento de la globalización económica y la conformación de bloques regionales, la reivindicación de ciertas demandas de la sociedad civil, el surgimiento de nuevas prácticas culturales favorables a la recuperación o construcción de identidades locales y el despliegue de iniciativas de desarrollo económico local. Todos estos fenómenos originaron presiones en el modelo tradicional de los municipios y las diferentes instancias locales permitiendo, según las particularidades de cada región, el desarrollo de lógicas territoriales, la articulación de una matriz público-privada distinta y la incorporación de nuevos roles económicos y sociales.

En el caso específico de la Argentina, la política industrial evidenció un fuerte cambio respecto de décadas pasadas. Las principales diferencias se encuentran en la concepción, los objetivos y el alcance más reducido de este tipo de instrumentos. En el marco de un fuerte proceso de estabilización, ajuste fiscal, reforma estructural y apertura económica las políticas industriales se dirigen fundamentalmente a evitar distintos obstáculos que afectan el proceso de reconversión productiva y tecnológica¹⁰.

económico-social), la ISI no tuvo resultados tan marcadamente negativos como lo insinúa el enfoque neoclásico convencional y es necesario hacer un balance más adecuado. Con el proceso de expansión industrial que se extendió entre los '40 y '80 en los distintos países de América Latina una infinidad de firmas, sectores y regiones completas lograron acceder a una base tecnológica propia, a un conjunto de conocimientos empresariales y técnicos, formas laborales y de interacción social, instituciones, etc, que les permitió mejorar significativamente la productividad respecto a las mejores prácticas internacionales y lograr el desarrollo de una "cultura productiva" de fuerte relevancia en el marco de una visión "evolutiva" de largo plazo.

¹⁰ - En este sentido, se pueden distinguir diversas disposiciones que influyen en materia de desarrollo industrial. Entre las más destacadas se pueden citar la modificaciones en la política comercial, en especial la ejecución de derechos antidumping, cupos a la importación y derechos determinados; los intentos por reducir los costos de los bienes industriales, fundamentalmente de los transables, recalándose la rebaja de la incidencia impositiva y previsional en los costos laborales; políticas sectoriales, dirigidas especialmente al sector automotriz. Estas medidas se completan con un conjunto de instrumentos de tipo "horizontal" que se dirigen a enfrentar distintos problemas generalizados en el entramado industrial. A partir de mediados de los '90 se perciben importantes cambios en las modalidades de intervención pública, dado que los gobiernos intentan sustituir el tradicional papel de asistencia directa a las empresas - fundamentalmente micro y PyMEs - con una oferta centralizada de servicios e incentivos, por el de estimular el desarrollo de los mercados desde las necesidades propias de la demanda.

Estas herramientas presentan en líneas generales -excepto ciertos casos, como la industria automotriz- un mayor grado de imparcialidad a nivel sectorial y regional que en el pasado (Bekerman, Sirlin y Streb, 1995). Sin embargo, las experiencias donde se aplican políticas de corte industrial, generalmente englobadas como “productivas”, de “apoyo empresarial” y más recientemente de “competitividad”, por el ataque que las mismas han tenido de las posturas económicas más ortodoxas, se caracterizan por un fuerte desencuentro con las demandas específicas de las firmas y aparecen desarticuladas de una visión estratégica más integral y de largo plazo¹¹.

En consecuencia, la política industrial, en un marco de creciente internacionalización de los mercados reales y financieros junto con la intensificación de la competencia sugiere que la articulación de instrumentos para fortalecer una economía en transformación como la nuestra será mucho más difícil que en el pasado, con requerimientos sectoriales, regionales y empresariales muchos más específicos y donde el diseño de la ingeniería institucional deberá acomodarse a cambios domésticos e internacionales. En este sentido, la simple presencia de la estabilidad macroeconómica no alcanza para obtener un desarrollo sostenido de largo plazo, basado en el crecimiento y en una nueva especialización productiva del país. La observación de la existencia de mercados imperfectos y la debilidad de las instituciones para estimular el desarrollo de ventajas competitivas dinámicas, genera nuevos planteos y desafíos sobre las políticas industriales que muestran un alejamiento de los instrumentos y marcos institucionales de la etapa de sustitución de importaciones (Kosacoff y Ramos, 1998).

El desarrollo de instrumentos de política se plantea en un contexto donde la industria presenta, en forma estilizada, dos grandes grupos diferenciados. Un primer grupo, se caracteriza por las reestructuraciones “ofensivas” que le permitieron a estas empresas alcanzar subas de productividad y llegar a los mejores niveles internacionales. Estas firmas, alrededor de 400 establecimientos que representan al 40% del producto bruto industrial, están diseminadas por todo el entramado manufacturero e influyen fuertemente en el proceso de concentración de los mercados que distingue a la dinámica de la producción industrial. Los ejemplos más representativos son las grandes empresas de insumos básicos (acero, aluminio, refinerías de petróleo, petroquímica, etc.), la industria alimenticia, algunas plantas metalmecánicas del complejo automotor y una serie de firmas que se expandieron en los mercados de consumo masivo en los últimos

¹¹ - Kosacoff (1998) plantea que la suma de estas medidas no tienen suficiente fuerza para configurar una concreta estrategia de reconversión productiva, a lo cual se suma la muy escasa articulación de los distintos instrumentos y la necesidad de una reingeniería de las instituciones públicas y privadas vinculadas con el desarrollo industrial. En consecuencia, el desafío para avanzar en la competitividad implicaría contemplar distintos campos de acción: a) el desplazamiento de los procesos de industrialización a productos “diferenciados” con mayor valor agregado; b) el desarrollo de “networks” productivos que permitan generar una “masa crítica” para la industrialización, esto significa articular a las diferentes actividades productivas (dado los límites cada vez más difusos entre las actividades primarias, industriales y de servicios) e involucrar eficientemente a los distintos agentes económicos (firmas de mayor envergadura con empresas PyMEs -hacia las cuales deben orientarse los esfuerzos- que pueden actuar como proveedores especializados y subcontratistas); c) replantear, desde la “lógica industrial”, ciertos aspectos del proceso de privatizaciones de modo que las empresas privatizadas conformen redes de proveedores y subcontratistas especializados y se generen “spillovers” (derrames) positivos en la economía que favorezcan el incremento de la competitividad sistémica; d) la profundización de políticas tendientes a la calificación de recursos humanos y la articulación del “sistema innovativo nacional” como pilares centrales para que la economía pueda enfrentar el nuevo marco competitivo; e) la conformación de un sistema financiero que logre orientar los recursos provenientes del ahorro interno y externo -a tasas y plazos adecuados-, en proyectos con elevada tasa de retorno económico y social.

tiempos. Un segundo grupo, está determinado por firmas que han elevado el nivel de productividad con respecto al pasado pero que se encuentran muy lejos de los mejores estándares internacionales, por lo cual su sobrevivencia en el mercado está vinculada con estrategias de tipo “defensivas”. En este grupo se encuentra la mayor parte de las empresas -fundamentalmente PyMEs¹²- y el empleo. Estas empresas, si bien mejoraron su desempeño a partir de cambios organizacionales, inversiones selectivas y específicas y una fuerte disminución de los requerimientos de empleo por unidad de producto, operan en plantas con equipamiento antiguo y presentan inconvenientes de escala y de especialización -escaso despliegue de subcontratistas y proveedores especializados- (Kosacoff, 1998).

La transformación reciente del escenario económico y competitivo en el cual las PyMEs argentinas desarrollan sus actividades estaría principalmente ligado al proceso de cambio macroeconómico iniciado en los años noventa y sólo en forma parcial a la evolución tecnológica y productiva de los distintos sectores productivos (Gatto, 1997, 1998 y 1999).

Las importantes modificaciones en los precios relativos básicos vinculados con la actividad industrial, la rápida y elevada presión competitiva como resultado de la apertura externa, y el redimensionamiento en todos los órdenes del mercado interno a partir del proceso de integración Mercosur junto con la entrada de nuevas modalidades de comercialización y distribución, se muestran como elementos fundamentales del nuevo contexto de negocios y manifiestan el desarrollo -por parte de las PyMES- de una gran heterogeneidad de respuestas ante la incertidumbre del ambiente. En este sentido, distintos trabajos (Kosacoff, Bonvecchi, Fuchs, Kantis, Ramos y Yoguel, 1997; Kosacoff, 1998) exhiben un panorama dificultoso para este tipo de firmas dado que sólo un grupo minoritario ha logrado un posicionamiento competitivo (alrededor de un 5% del total), un conjunto numeroso tiene una reducida competitividad y escasas posibilidades de sobrevivir en el nuevo escenario (un 30% del total), y el resto mayoritario enfrenta un desafío de tipo refundacional.

Por otro lado, distintas mediciones muestran que el tamaño de la industria para el año 1994 era similar en términos de producto a 1974, aunque con medio millón de ocupados industriales menos, de los cuales la mayor parte correspondía al período 1985-1994 (Borello, 2000). Los resultados del último censo (CNE'94) revelan una significativa

¹² - El desarrollo histórico de las PyMEs argentinas se relaciona directamente con la trayectoria evolutiva del sector manufacturero en la industrialización sustitutiva de importaciones (ISI), y con los distintos acontecimientos macroeconómicos y contextos regulatorios de los últimos cincuenta años (Katz y Kosacoff, 1998). En estos cambiantes e inestables escenarios se fueron formando las diversas empresas y se manifestaron particularidades constitutivas del sector, que derivarían en una gran diversidad de PyMEs y conductas empresariales a lo largo del tiempo. En consecuencia, el sector industrial argentino tuvo históricamente un desarrollo que sólo en forma parcial se relacionó con los esquemas predominantes a escala internacional. Lo que se manifestó en general fue una adaptación a nivel local de esos modelos organizativos y por esa razón, muchos de los motivos que originaron el resurgimiento de las PyMEs en los países más industrializados (capacidad de adaptación a entornos cambiantes y flexibilidad productiva frente al desarrollo de los cambios tecnológicos), no tuvieron la misma repercusión en el escenario nacional.

Si bien las PyMEs argentinas presentan características históricas distintivas, sus problemas y cuestiones de desarrollo son comunes a las empresas de este tipo en los países más industrializados. Las limitaciones de escala, de acceso al financiamiento, de retraso tecnológico y las falencias de gestión, entre otros elementos, aparecen como dificultades similares aunque con dimensiones y políticas diferentes según el contexto (Gatto, 1999; Kantis, 1998; Yoguel, 1998).

disminución del número de establecimientos y ocupados en el estrato PyME. Así, en el marco de una disminución general del empleo industrial el conjunto de firmas que ocupaba entre 6 y 100 personas expulsa alrededor de 150.000 puestos de trabajo, lo que representa una caída del empleo del 24% respecto del censo anterior.

En otro plano, el territorio en Argentina no ha sido por lo general un ámbito de creación y despliegue de externalidades positivas para el conjunto industrial y social. El desarrollo de sistemas productivos locales ha tenido fuertes limitaciones vinculadas con el sendero evolutivo particular de las firmas manufactureras, el sistema político-institucional y la sociedad civil. La ausencia de una capacidad autónoma y dinámica de las empresas (formadas en una cultura individualista y muy dependiente del Estado) junto a una débil trama institucional y social han llevado a que los espacios territoriales productivos no estén suficientemente consolidados (Boscherini y Poma, 2000).

En este marco, el Estado en décadas anteriores ha impulsado una cantidad importante de políticas de promoción industrial cumpliendo de hecho una función de tipo empresarial al promover actividades y orientar tanto la inversión como la producción. Esta circunstancia, junto con otros factores de índole socio-cultural, ha determinado en el nivel económico, y de las PyMEs particularmente, un tipo de conducta empresarial pasiva, poco proclive a la cooperación y con una reducida proyección de largo plazo. Estos elementos, sumados a la fragilidad de la sociedad civil y el sistema político por fomentar relaciones de naturaleza colectiva e instituciones de apoyo eficientes, aparecen como los motivos fundamentales de la poca trascendencia que han tenido tradicionalmente los sistemas productivos a nivel territorial..

Más allá de estas dificultades, la esfera local argentina adquiere en los últimos tiempos un nuevo protagonismo. Diversos aspectos se vinculan con el desarrollo de este proceso complejo: la descarga continua de obligaciones y competencias del Estado central hacia niveles inferiores de gobierno por las reformas estructurales y la globalización económica, el mayor interés de la ciudadanía por cuestiones de su entorno cercano, el despliegue de nuevas prácticas asociativas, productivas y estratégicas a nivel municipal, etc. En consecuencia, las instancias locales asumen una renovada importancia y presentan nuevas oportunidades para el desarrollo económico y social de las distintas comunidades, con resultados y lógicas variadas según los casos.

En este sentido, concebir la política industrial en un marco del desarrollo económico local en el escenario actual implica reestablecer el espacio para un tipo de accionar político que integre los distintos instrumentos de alcance parcial en una lógica más general, que contemple tanto las características específicas de los contextos locales como su inclusión en una estrategia de desarrollo nacional y regional. Este proceso supone considerar la importancia de los aspectos políticos, institucionales y culturales que caracterizan a los entornos productivos locales y su articulación con procesos más amplios vinculados al desarrollo económico nacional e internacional.

En la siguiente sección, se expondrán los aspectos teóricos de los conceptos analizados enfatizando el desarrollo de enfoques que contribuyan provechosamente en el esclarecimiento de la problemática.

II. En camino hacia un marco conceptual

Este apartado pasará revista a una serie de categorías y conceptos indispensables para el análisis que se efectuará a lo largo del trabajo. En primer lugar, se examinará teóricamente a la política industrial y se explorarán sus principales enfoques. Seguidamente, la discusión girará en torno a las características de la escena local, la importancia de su desarrollo económico y los rasgos fundamentales que hacen del territorio un área novedosa para el crecimiento productivo. Finalmente, se analizará la dimensión metropolitana y sus particularidades distintivas.

a. Política industrial en tiempos de cambio

El papel de la intervención estatal en el desarrollo de políticas industriales ha sido un tema muy trabajado y debatido en la teoría económica. En relación con esto, para ver en forma general cuáles aparecen como los principales argumentos a favor y en contra de la actuación del Estado en el plano industrial es interesante tomar las consideraciones de Ha- Joo Chang (1994, citado por Kosacoff y Ramos -1998-), que de manera concisa organiza la discusión teórica en cuatro conjuntos de ideas:

- 1) **La eficiencia:** se refiere a la literatura de las “fallas de mercado” o lo que tiene que ver con la economía del bienestar. Se plantea en líneas generales que los mecanismos de mercado presentan fallas en relación con los costos y beneficios sociales y particulares, y se proponen políticas que corrijan estos efectos por medio de la intervención gubernamental. En este sentido, se exponen tres tipos de razonamientos:
 - i) *Bienes Públicos:* Lo que distingue a este tipo de bienes es su carácter “no excluyente”, es decir que en la medida que alguien haya pagado por este bien el mismo es suministrado hacia los demás, debido a que no es posible desde un punto de vista económico rechazar a quienes no hayan pagado el servicio. Distintos argumentos señalan que esta “ausencia de rivalidad en el consumo” se pueda dar cuando el consumo de un determinado cliente no reduce el de los demás o también porque existen los medios para dejar de lado a otros individuos (ej. los denominados bienes club). Sin embargo, el principal inconveniente del bien público se relaciona con el derecho de propiedad y deriva en que la oferta de este tipo de bienes sea insuficiente. Esto lleva a que el Estado intervenga por medio de impuestos y provea bienes públicos con esos ingresos.
 - ii) *Mercados no competitivos:* La existencia de monopolios u oligopolios en el mercado hace que la cantidad de bienes suministrados sea menor que en un contexto competitivo. De esta forma, el Estado debe intervenir para permitir que la producción sea más eficiente. Por otro lado, también se plantea la importancia de regular los monopolios (con legislaciones antitrust, empresas públicas, etc.) por el hecho que derivan en una concentración del poder económico y político en pocas manos.
 - iii) *Externalidades:* Las externalidades se desarrollan cuando se producen efectos derrames de la actividad realizada por un particular hacia los demás, provocando una alteración en los costos y beneficios tanto privados como particulares. Esta cuestión puede solucionarse en la medida que se definan con mayor claridad los derechos de propiedad y se puedan establecer procesos de negociación. No obstante, como en gran cantidad de casos los costos de transacción de este desarrollo son muy elevados se justifica la intervención del Estado como forma de asegurar la dotación de bienes con externalidades en niveles socialmente adecuados.

- 2) **La Moralidad:** El Estado como manifestación del bien común de la sociedad puede intervenir en el mercado, más allá del supuesto de la eficiencia. En este sentido, esta postura plantea que la intervención gubernamental puede:
- favorecer el suministro de “merit goods”, como aquellos bienes que la sociedad anhela apoyar en contraposición con las preferencias del consumidor individual.
 - justificar que las transacciones de mercado no aparecen como moralmente admisibles en ciertas áreas (policía, etc.).
- 3) **La Intención:** La tradición de la economía política crítica el argumento de las fallas de mercado por entender que el propósito del aparato estatal es colaborar con el bienestar general. A partir de esto, se desarrollan tres tipos de razonamientos que ponen en cuestión ese argumento:
- *El Estado autónomo:* El aparato público puede funcionar como una construcción particular cuyo cometido es diferente al de la comunidad en su totalidad.
 - *Los grupos de interés:* El Estado aparece como un contexto donde distintos grupos de interés, tanto económicos como sociales, intervienen y disputan poder en la toma de decisiones de las políticas públicas. Los grupos que tengan posiciones más poderosas podrán afectar mejor las decisiones del Estado, favoreciéndose por las políticas económicas.
 - *“Self-seeking bureaucrats approach”:* Se parte del supuesto que los funcionarios públicos no son para nada distintos de otras personas que buscan priorizar sus propios intereses. De esta forma, los funcionarios al tratar de conseguir salarios más altos y poder para sus departamentos maximizan ante todo el presupuesto de sus oficinas, en vez de optimizar el producto social.
- 3) **La Habilidad:** La literatura de las fallas de gobierno cuestiona el postulado del Estado omnipotente. En relación con esto, se desarrollan dos razonamientos:
- Se plantea que el Estado puede recolectar y procesar toda la información importante para la corrección de las fallas de mercado sólo a un costo que es más elevado que los beneficios obtenidos. Esto deriva en que halla información insuficiente o asimetría de información (problema del principal y el agente) dentro del aparato público y en la relación del mismo con los otros actores donde se dirigen las políticas.
 - Se señala que la intervención estatal produce más derroches adicionales que beneficios. La participación gubernamental conlleva costos en la medida que hay recursos que se encaminan hacia actividades improductivas para obtener rentas generadas por la intervención (rent seeking). Por otro lado, se insiste que los resultados obtenidos de maximizaciones de tipo individual pueden ser muy diferentes según el marco institucional.

En conexión con las argumentaciones desarrolladas, se asume que la necesidad de una política industrial tendría como sustento fundamental la eficiencia de los mercados. En la medida que los mercados no trabajan perfectamente, las intervenciones podrían actuar para mejorar la performance económica. De este modo, se puede concebir a la política industrial como un mecanismo que provee la coordinación faltante en una economía de mercados libres (Kosacoff y Ramos, 1998; Coriat, 1994).

Por otro lado, es posible plantear que el despliegue de distintos modelos sobre política industrial ha respondido generalmente a las problemáticas puntuales que los Estados

han tenido que enfrentar históricamente en el concierto mundial de las naciones. Esto nos lleva a pensar que el análisis a nivel teórico de la política industrial no puede estar escindido del contexto en el cual surgieron este tipo de instrumentos, ni de las consecuencias prácticas que se desarrollaron a lo largo del tiempo por los actores participantes.

En este sentido, con el objeto de encuadrar el análisis en un nivel más amplio se puede decir que el desarrollo de los diversos enfoques teóricos sobre política industrial ha estado enmarcado en una discusión muy profunda que atraviesa la historia del pensamiento económico desde sus inicios. La diferencia epistemológica entre una corriente de tipo estructuralista que tiene su origen en la escuela historicista alemana y otra positivista basada en los aportes de pensadores británicos como Hume y Smith ha subsistido hasta nuestros días y forma parte de una disputa ideológica e intelectual que afecta a la disciplina. La primera se vincula con una posición fundamentalmente intervencionista, con el Estado como principal agente regulador en lo económico y social, originada en la necesidad de Alemania en los inicios de la Revolución Industrial de acercarse a las mejores prácticas productivas inglesas. La segunda, en contraposición, parte de una postura librecambista y tiene al *laissez faire* como el medio más apropiado para obtener una asignación óptima a nivel social de los recursos que se disponen (Katz y Kosacoff, 1998).

El transcurso de los años ha evidenciado múltiples perspectivas y manifestaciones por parte de estas dos vertientes. El modelo clásico y neoclásico convencional explica el desarrollo económico de las sociedades partiendo de la base de una serie de supuestos simplificadores relacionados con el comportamiento de la “firma representativa” y las conductas de crecimiento en equilibrio. La empresa se muestra con perfecta información respecto a los cursos de acción posibles, actúa en mercados perfectos de factores y logra maximizar beneficios a través de datos exógenos que muestran plenamente funciones de producción (a las que accede libremente) y los precios de factores (que aparecen como un cálculo del proceso de maximización)¹³.

En este marco, los agentes se presentan en forma homogénea -con funciones de producción genéricas y no particularizadas-, el conocimiento tácito (sin formalización) es rechazado, al igual que la experiencia y la incertidumbre en el proceso de aprendizaje. La única institución que se considera es el mercado (donde predomina la famosa “soberanía del consumidor” y los precios de las transacciones realizadas reflejan plenamente el equilibrio entre oferta y demanda), que se exhibe como el escenario de interacción social en el que obran los agentes económico particulares, aunque sin vínculos directos entre ellos. La competencia se erige en el único factor disciplinador de la conductas y no parecen ser necesarias otras instituciones regulatorias en la coordinación del sistema económico¹⁴. En este sentido, la lógica del equilibrio competitivo se condice con el buen funcionamiento del sistema de precios que es el que

¹³- En la tradición neoclásica los análisis toman en cuenta la secuencia estructura de mercado-conducta-performance y las diferencias entre las firmas no se consideran. La empresa aparece como una “caja negra” que busca maximizar beneficios y las acciones para alcanzar ese objetivo (sus conductas) dependen de la estructura de mercado en el que participan. En el caso prototípico de un mercado con estructura competitiva, para cada firma individualmente, el precio es un dato y sus decisiones se circunscriben a producir la cantidad que iguale ese precio con su costo marginal de producción.

¹⁴- Prevalece la perspectiva de un Estado “mínimo” -visto teóricamente como un ente autónomo y exógeno- cuyo funcionamiento interno no corresponde al análisis económico.

ofrece los incentivos y la información requerida sobre las que toman las decisiones los distintos agentes (Katz y Kosacoff, 1998; Nelson, 1991).

Esta conceptualización estilizada de la organización social y del funcionamiento de la economía empezó a ser rebatida por las evidencias históricas que desde finales del siglo XIX evidenciaban niveles crecientes de concentración en el área económica, lo cual demostraba que el escenario óptimo de competencia perfecta no se producía en la práctica. Estos desacoples de la teoría comenzaron a ser solucionados bajo el concepto de “fallas de mercado”, que permitiría inicialmente explicar situaciones de tipo monopólicas y posteriormente oligopólicas. Bajo el amparo de esta argumentación, se emprendieron una serie de intervenciones públicas con el objeto de corregir las pérdidas de bienestar social y económico fomentadas por prácticas monopólicas alejadas del buen funcionamiento del sistema de precios. Las acciones estaban dirigidas fundamentalmente a grandes empresas que se habían desviado del sendero ideal y que desarrollaban conductas no deseadas (Pitelis, 1996).

En consecuencia, la política industrial surgía en este contexto de la necesidad obligada de regular el nivel de concentración de los mercados. Su accionar era requerido cuando las señales de abuso de poder económico eran más que evidentes y se partía de la base que en situaciones normales el Estado sólo debía cumplir un rol “pasivo” de acompañamiento de las estrategias de las firmas. De esta forma, el sentido negativo y excepcional otorgado a la política industrial en los países industriales más desarrollados evidenciaba el menoscabo de las posiciones ortodoxas al direccionamiento estratégico de este tipo de instrumentos.

Posteriormente, el concepto de “fallas de mercado” se fue ampliando hacia nuevas áreas de la actividad económica, entre las que se pueden citar la existencia de “bienes públicos”, “externalidades”, “costos de transacción”. La extensión de estas imperfecciones fueron justificando paulatinamente el desarrollo habitual de intervenciones públicas que fueran de la mano con el correcto funcionamiento de los mercados. En relación con esto, *el main stream* profesional ha dirigido su mirada a temas relacionados con la asignación estática de recursos (que es donde pone el énfasis el modelo de equilibrio competitivo) renunciando por lo tanto a cuestiones relevantes vinculadas con el desarrollo y la maduración de las fuerzas productivas.

En un esquema analítico de esta índole, el concepto de política industrial queda circunscripto a su mínima expresión y sólo sirve para evitar situaciones de abuso de poder en los mercados. Este énfasis negativo de la intervención pública (exclusivamente limitado a corregir imperfecciones del modelo de equilibrio), se suma a la dificultad de la teoría neoclásica por entender la complejidad histórica y cultural del aprendizaje tecnológico y la relevancia del conjunto de las instituciones –además del mercado– en el desarrollo evolutivo de la comunidad. Algo similar se plantea cuando desconocen que la conducta de los agentes económicos individuales no sólo está limitada por los precios relativos sino también por regulaciones, conductas y formas de ver el mundo que varían según el contexto y los diferentes actores (Possas, 1995).

En el caso del pensamiento estructuralista –que se nutre de las ideas cepalinas¹⁵, las vertientes “evolucionistas”¹⁶ y los aportes de los “regulacionistas” franceses¹⁷– los

¹⁵ Las ideas de CEPAL de los años 50 se caracterizaban por una marcada importancia del rol Estado en la economía y por el impulso de una estrategia de desarrollo productivo fuertemente “hacia adentro” para

presupuestos de los cuáles se parten son íntegramente distintos a los de la teoría neoclásica. El despliegue de capacidades y competencias tecnológicas junto con el desarrollo de nuevas instituciones aparecen como elementos centrales del crecimiento económico en la evolución histórica de las sociedades. Se considera a los individuos y a las firmas como agentes imperfectamente informados respecto a las opciones que deben enfrentar como a la relación costo-beneficio vinculada a sus decisiones. Por otro lado, se supone que los mismos poseen una racionalidad acotada, en el sentido, que se busca el beneficio pero no necesariamente la maximización de la tasa de ganancia. Los distintos agentes económicos aparecen desarrollando nuevas capacidades a través del ensayo y el error, acumulando experiencia y realizando nuevas actividades. Estas características modelan un proceso de tipo “madurativo” donde el tiempo y la historia son factores fundamentales que condicionan las conductas de los actores. Distintas anomalías –retornos crecientes a escala, externalidades, etc- se presentan incesantemente e impiden que el libre funcionamiento del sistema de precios logre llevar la asignación de recursos a una situación de óptimo social (Katz y Kosacoff, 1998).

En un escenario con estas particularidades, la difusión de la base industrial de una sociedad se muestra como uno de los aspectos determinantes del nivel de complejidad tanto organizacional como técnico de la misma, en el sentido que la industria necesita en forma continua procedimientos complejos de división social del trabajo y promueve a la vez rutinas de comportamiento que conforman una “cultura” productiva e institucional en una comunidad dada. Esta “cultura” (integrada por prácticas tecnológicas, instituciones, hábitos y capacidades tanto empresariales como laborales) constituye un patrimonio de tipo social que influye fuertemente en la evolución de las sociedades. En este esquema, donde el aprendizaje tecnológico y el desarrollo de las

toda la región. Las grandes transformaciones en los mercados mundiales y los bruscos avatares macroeconómicos de los años ochenta en América Latina produjeron intensos replanteos en estas concepciones acerca de la intervención estatal y el papel de las economías en desarrollo. En este sentido, esta posición estimula actualmente un rol activo -pero selectivo- del Estado con un predominio de los equilibrios macro, una orientación del desarrollo “hacia afuera” –no neutra, sino enfatizando exportaciones estratégicas (nuevas para los productos tradicionales y fomento de las no tradicionales)- y una política industrial (de difusión, a nivel micro; horizontal o dirigida a llenar mercados de factores, a nivel meso; y vinculada al desarrollo de alianzas en redes o clusters, en un nivel más estratégico).

¹⁶- Las vertientes evolucionistas tienen como base los escritos de J. Schumpeter, en especial, los fundamentos expuestos en *Capitalismo, socialismo y democracia* (1942). Aparte de este libro, se puede citar como un eje central de esta corriente al trabajo realizado por R. Nelson y S. Winter (1982). De manera sintética, se puede decir que las contribuciones de las ideas evolucionistas y neoschumpeterianas se concentran en las facultades dinámicas de los sistemas económicos encauzados por el aprendizaje continuo y el cambio tecnológico. Este enfoque intenta romper con los basamentos neoclásicos de equilibrio competitivo y la idea de racionalidad maximizadora de los agentes. Se parte de la noción que los intentos innovativos de los agentes económicos –con racionalidad limitada dado el marco de incertidumbre y complejidad que caracteriza al contexto donde actúan- provocan desequilibrios micro y macroeconómicos, lo cual hace que los procesos de aprendizaje (fundamentalmente informales) aparezcan como la causa central del cambio tecnológico. Por otro lado, se sostiene que los mercados y otras instituciones operan como mecanismos de selección entre agentes y tecnologías heterogéneas (Dosi, 1991; Nelson, 1991).

¹⁷-Las contribuciones de los “regulacionistas” franceses pueden verse en textos como los de Aglietta (1976), Boyer (1986, 1993 y 1999), Coriat (1979), Lipietz (1979), Leborgne y Lipietz (1994) y Coriat y Dosi (1995). La importancia es asignada a los “modos de regulación” de la sociedad que inciden directamente sobre las formas de organización productiva y los mercados de capital y trabajo. En consecuencia, se denomina “modo de regulación” al conjunto de normas -implícitas o explícitas-, instituciones, mecanismos de compensación y dispositivos de información, que ajustan en forma permanente los comportamientos individuales a la lógica del régimen de acumulación.

instituciones es esencial para el desarrollo económico de largo plazo, el Estado aparece como un actor protagónico que guía la asignación de los recursos en función de una mirada de óptimo social que supera lo que el libre juego del mercado puede llegar a dar.

Esto supone reemplazar la posición neoclásica de autonomía del Estado en sentido estricto y limitado, por una postura que pueda contemplar la especificidad propia del ente estatal como agente de cambio y su vinculación directa con la sociedad civil. En este sentido, Evans (1996) nos dice que se puede pensar a la capacidad transformadora del Estado como una combinación de coherencia interna y conexiones externas, noción a la que se puede denominar “autonomía enraizada” (*embedded autonomy*)¹⁸.

Esta autonomía (definida en base a una estructura administrativa coherente del aparato estatal) implicaría un “enraizamiento” en una serie de lazos sociales concretos, que vinculan al Estado con la sociedad civil y brindan canales institucionales para la negociación y renegociación permanente de los objetivos y políticas. Este “enraizamiento” aparece como una alternativa diferente frente a la falta de capacidades y es “indispensable debido a que las políticas públicas deben responder a los problemas percibidos por los actores privados y, a la larga, dependen de estos para su implementación”(Evans, 1996; pág. 557). De esta manera, se considera a las intervenciones públicas en materia industrial como elementos fundamentales del direccionamiento estratégico de las economías de los países.

Para los fines del trabajo nos interesa rescatar el marco de análisis de la postura estructuralista -enfazando ciertos conceptos del neoestructuralismo cepalino de los últimos años- y examinar, a su vez, la literatura sobre el nuevo modelo de intervención europea y ciertas características del enfoque que privilegia el desarrollo industrial en los países más dinámicos del este asiático. El objetivo es elegir un enfoque de política industrial que logre integrar a los distintos actores (públicos y privados) y las particularidades del entorno en el cual ellos se sitúan, a lo largo del tiempo, en una estrategia coherente de desarrollo donde puedan llegar a conciliarse y no establecerse en términos dicotómicos los planteos que promueven instrumentos e intervenciones tanto desde el lado de la “demanda” (market-oriented), hoy muy de moda, como del lado de la “oferta” (supply-side).

El nuevo enfoque de intervención industrial que se desarrolla en los países europeos desde mediados de los ochenta presenta una serie de aspectos de sumo interés para el trabajo. Este modelo se caracteriza por políticas orientadas a desarrollar interacciones entre agentes en espacios territoriales acotados, a los fines de incentivar los procesos de especialización y complementación recíproca entre los actores. Se orienta, por lo tanto, a generar la circulación de conocimiento (formal e informal) considerados centrales para el desarrollo eficiente de los procesos de innovación. En ese contexto, la experiencia europea considera la creación de redes como el factor central para el éxito de las políticas industriales, las que surgen como resultado de la interacción y cooperación entre los distintos niveles de gobierno (nacional, regional y local) y los agentes e instituciones públicas y privadas que operan en el sector industrial (empresas, cámaras empresariales, centros tecnológicos, universidades, etc.). Este énfasis en el desarrollo y fortalecimiento de las capacidades de los agentes para participar de las

¹⁸ - Evans en su análisis recoge los trabajos de Gerschenkron (1962) y Hirschmann (1958) cuyas teorías plantean la relevancia del papel empresarial del Estado como factor central del desarrollo, fundamentalmente en los países con industrialización tardía.

políticas, se pone principalmente en evidencia en los programas dirigidos al mejoramiento de los recursos humanos y al impulso de los procesos de innovación pensados como fundamentales para un mayor de eficiencia y competitividad (Yoguel, Moori-Koenig y Boscherini, 1998; Bianchi, 1996 y 1997; Doherty, 1997; Courlet y Soulage, 1995).

Este enfoque se distingue por ser un diseño orientado de abajo hacia arriba y tener una profunda interrelación entre el plano estatal y privado. En tal sentido, se pasa de un enfoque de política orientado desde arriba (top-down) a otro impulsado por las instituciones y agentes locales (botton-up). Esto implica el tránsito de una política centralizada en un Estado que concentra el diseño y la implementación de la intervención, hacia un enfoque descentralizado que asigna un rol preponderante a los agentes y autoridades locales en un contexto de gran interacción con las instituciones centrales. Otro de los aspectos, tiene que ver con que los procesos de reconversión de las instituciones y agentes económicos no son percibidos como automáticos y sino que necesitan de nuevas formas de intervención pública, en las que se replantea el rol del Estado y del sector privado apuntando a articulaciones que se ajusten a los requerimientos específicos de la demanda (Bianchi, 1997).

En este marco, las actuaciones públicas aparecen como ofertas muy sofisticadas tendientes a inducir el desarrollo de los distintos mercados y a propiciar el despliegue de las capacidades sistémicas de la comunidad productiva. La relevancia y dimensión del espacio público aparece como una instancia que se relaciona con la historia o evolución previa de las instituciones, agentes y las formas de organización socioeconómicas existentes.

En esta línea, Bianchi (1997) parte de la idea de que el mercado es una construcción social cuya consistencia depende del tejido de la sociedad civil. Al respecto, se plantea que las fallas que manifiesta el mercado están influidas por las imperfecciones existentes en el funcionamiento de la sociedad en su conjunto. De este modo, la política pública debe apuntar a intervenir sobre las instituciones de la vida cotidiana y proveer las capacidades que permitan a la mayoría de los sujetos tener participación efectiva de la misma.

Estas nuevas formas de intervención -a diferencia del pensamiento ortodoxo- toman en cuenta la racionalidad acotada de los agentes económicos, la diversidad de las respuestas, la imperfecta información y la existencia de incertidumbre en el ambiente. Desde esta óptica, se tolera la existencia de una gran gama de agentes y acciones (con trayectorias históricas particulares) que condicionan las posibles respuestas y el alcance de las intervenciones.

Los objetivos de las nuevas intervenciones se apoyan en ciertas condiciones planteadas como relevantes para el marco de competitividad actual: el desarrollo de redes de firmas e instituciones (networking), el fortalecimiento del "ambiente" en el cual actúan los agentes, el desarrollo de capacidades innovativas, la elaboración de sistemas de calidad, el despliegue de procesos de cooperación empresarial, la creación de nuevas firmas y el crecimiento de los recursos humanos (Yoguel, Moori-Koenig y Boscherini, 1998).

Al examinar las acciones de apoyo se debe tener en cuenta que las especificidades de las empresas restringen las formas tradicionales de intervención y obliga a que el Estado

aliente la competencia entre los agentes económicos como fundamento de los cambios estructurales. En tal sentido, se señala como conveniente una estrategia de intervención que opere a niveles más cercanos a las empresas, para poder captar en forma específica sus demandas particulares.

Estos aspectos operan en un contexto de competitividad sistémica que destacan los elementos de índole microeconómica y del entorno tecnológico-productivo en cual intervienen las firmas, además de las determinaciones macroeconómicas o sectoriales (CEPAL, 1994). En este marco, los espacios regionales y locales se revalorizan permitiendo que se rescaten las particularidades de la organización productiva, social y política de las áreas en las que se interviene.

El nuevo escenario definido en los últimos años exige que Estado y mercado dejen de ser analizados como alternativas opuestas, para transformarse en factores complementarios de coordinación económica e impulso del desarrollo industrial. A este proceso deben sumarse las nuevas formas de intervención e institucionalidad de la sociedad civil que aparecen como instancias intermedias centrales para potenciar los entramados productivos de las diferentes regiones.

Esto sugiere considerar un esquema de gobernanza (*governance*) que incluya un vasto abanico de campos institucionales relevantes para la vida económica, donde no sólo se incluya el papel de regulación del Estado o del mercado sino también a las diversas instituciones y grupos sociales. En este esquema, la construcción de redes asociativas de cooperación y solidaridad entre los agentes económicos, la efectiva descentralización de las decisiones en la sociedad civil y el impulso a los valores económicos establecidos culturalmente en los contextos específicos serán factores fundamentales a tener en cuenta (Amin y Thirft, 1995; Brusco, 1990; Putnam, 1993).

El neoestructuralismo de la CEPAL de la década del ochenta en adelante aporta una gama importante de elementos teóricos que ayudan a contextualizar la cuestión industrial y rescatar la importancia de una transformación productiva con equidad para toda la región latinoamericana. En un marco de fuertes cambios estructurales de las distintas economías latinoamericanas y de enorme diferencia de productividad con los países desarrollados, la CEPAL ofrece analizar el problema en distintos planos. En primer lugar, para elevar la competitividad industrial se plantea la necesidad de mejorar la eficiencia al interior de las empresas (*plano microeconómico*), dado que las mismas actúan en un nivel muy inferior comparando las mejores prácticas internacionales. En segundo lugar, la competitividad y la productividad industrial no sólo se relacionan con la eficiencia a nivel de la firma, sino también con la importancia del entorno -mercado de factores y el entramado físico e institucional- donde ésta se introduce (*plano mesoeconómico*). En tercer lugar, los planos anteriores serán poco relevantes sino se consideran los *equilibrios macroeconómicos* o la relevancia de una *estrategia de desarrollo*. La conjunción de estos cuatro planos (micro, meso, macroeconómico y estratégico) establece el nivel de competitividad sistémica de un país en el marco del comercio internacional (Ramos, 1996; Lahera, Otone, y Rosales, 1995; Ocampo, 1998).

En relación con los postulados macroeconómicos, existe un consenso respecto a los lineamientos generales de política económica: 1) conservar los equilibrios macroeconómicos con el objeto de lograr elevadas tasas de ahorro, una correcta asignación de la inversión y una íntegra utilización de la capacidad instalada; 2)

encaminarse hacia una gradual apertura comercial para poder vincular las economías latinoamericanas con los mercados más importantes y dinámicos del mundo desarrollado, de modo de aprovechar las economías de escala y los atributos de la competencia ; 3) otorgar a las fuerzas del mercado y al sector privado un mayor protagonismo para liderar el desarrollo, dado que se considera que más allá de sus imperfecciones el Estado también presenta “fallas”.

Lo que se busca con los primeros requisitos, como se evidenció en los años ochenta en la región, es que si los equilibrios macroeconómicos no se mantienen dentro de niveles tolerables, las variaciones permanentes complican el crecimiento económico (dado que los agentes económicos no tienen margen de previsibilidad y se estimulan acciones financieras especulativas, lo cual imposibilita cualquier tipo de planificación) y derivan en una inequitativa distribución de los ingresos. En este sentido, el mantenimiento de los equilibrios macroeconómicos en niveles aceptables aparece como un requerimiento necesario, aunque no el único, para contribuir con el crecimiento económico y una estructura social más equitativa.

En segundo término, desde un nivel más amplio se coincide en líneas generales que la región debe insertarse internacionalmente para que su desarrollo no se encuentre limitado por la estrechez relativa de los mercados internos. En relación con esto, desde un punto de vista neoestructuralista se sostiene que las capacidades desarrolladas en la industrialización sustitutiva de importaciones (etapa que puede considerarse por su orientación hacia adentro y su excesiva extensión como una primera fase) pueden servir como una plataforma de saberes y capacidad productiva hacia afuera, donde se aprovechen las economías de escala y los beneficios –en calidad y eficiencia- de la competitividad internacional.

En tercer término, se reconoce –en especial, los neoestructuralistas por haberlo dejado de lado en el pasado- que no sólo el mercado presenta una serie de “fallas”, sino que también el intervencionismo del Estado tiene sus restricciones, en especial cuando pretende incluir una cantidad creciente de campos de acción. El resultado de esta extensión desmedida ha llevado a una depreciación de la capacidad estatal para asegurar eficazmente ciertas funciones que son especialmente de su incumbencia –equilibrios macroeconómicos, salud, educación, seguridad social y ciudadana-. De esta forma, se revalorizan ciertos aspectos dinámicos del mercado y se subraya la relevancia de un papel del Estado más efectivo y real. Se parte de la base de mejorar “tanto el mercado como la acción estatal, más que expandir uno a expensas del otro. De ahí proviene el reconocimiento de que la función productiva compete esencialmente al sector privado, y también el reemplazo de la noción del Estado empresario por otra centrada en el buen cumplimiento de sus funciones esenciales -entre las cuales figura la promoción del desarrollo. Y, por cierto, a diferencia de épocas pasadas, en las que el intervencionismo no sólo era excesivo, sino que tendía a suplantar al mercado, en la actualidad cualquier intervención ha de ser no sólo selectiva (centrada en la superación de los estrangulamientos más críticos), sino dar apoyo al mercado (*market friendly*)” (Ramos, 1996).

Más allá del consenso que impera en relación con los lineamientos de políticas citados anteriormente, se asume que estas condiciones no son suficientes y se necesitan otros tipos de instrumentos mesoeconómicos -vinculados, con el entorno de la empresa- y microeconómicos -a nivel de planta-, aunque existen fuertes diferencias según los

enfoques. El enfoque neoestructural supone que los mercados presentan fallas substanciales que originan que el precio libre, que equilibra oferta y demanda en todo momento, pueda no ser el precio de equilibrio en el largo plazo, lo que conlleva a que ese precio no muestre la escasez real de bienes y de factores. En consecuencia, el neoestructuralismo considera que los obstáculos primordiales a ser superados se encuentran en un nivel mesoeconómico, en los vacíos y fallas de los mercados de factores, y en un nivel microeconómico, en las externalidades vinculadas con la identificación, adopción y desarrollo de las mejores prácticas y tecnologías (“blandas” como “duras”) disponibles a nivel internacional, que llevan a procesos de subinversión por parte de las empresas. De esta manera, el enfoque neoestructural afirma la relevancia de un rol estatal activo y de políticas meso y macroeconómicas selectivas de modo de poder subsanar los estrangulamientos más comprometidos de los mercados de factores (tecnología, divisas, capital físico y humano) y colaborar con las empresas para internalizar externalidades vinculadas con la incorporación y modernización de tecnologías (ej. imperfecciones del mercado de información a nivel de la empresa).

En el nivel más estratégico se afirma que la transformación productiva no es perdurable en el tiempo sin cohesión social, lo que a su vez implica mayor equidad y crecimiento económico. La relación de múltiples implicancias entre crecimiento y equidad es posible por la complementariedad entre políticas orientadas hacia una mayor eficiencia y crecimiento, por un lado, y aquellas que tienen como objetivo obtener mayor bienestar y distribuir el ingreso, por el otro. En este sentido, se parte de la necesidad de un entorno pluralista, democrático y participativo. Por otra parte, se considera la importancia de la integración latinoamericana y la cooperación intrarregional como un elemento sustancial para fortalecer la transformación productiva en un marco de “regionalismo abierto” (Lahera, Otone, y Rosales, 1995; Ocampo, 1998).

Se concuerda también que el desarrollo de constelaciones productivas (“clusters”) a la manera de los países más industrializados aparecería como una opción interesante que permitiría identificar nuevas oportunidades de negocios, solucionar cuellos de botella y crear alianzas que permitan una mayor eficiencia y competitividad externa para las empresas de la región.

En este plano, la experiencia exitosa de los países del este asiático -Japón, Corea y Taiwán- muestra la importancia de pensar a la política industrial como un desarrollo integral que debe abarcar a toda la estructura productiva. Este proceso industrializador, donde operaron diversos esquemas de organización, permitió la interrelación de pequeñas y grandes empresas, fomentando por lo tanto el fortalecimiento de todos los estratos empresariales y el despliegue de fuertes redes de producción. Dentro de esta concepción estratégica sustentada en diferentes acuerdos entre los grupos de poder y los gobiernos de la región, se planteaba que el crecimiento industrial necesitaba filtrarse al conjunto de la economía, para por este camino dar una solución a los problemas de excedentes de fuerza de trabajo y estabilidad política y social, de modo de poder lograr una mayor participación y mejora de los niveles de bienestar de los diferentes grupos sociales (Ruiz D., 1995).

Al mismo tiempo, se le otorgaba relevancia de manera explícita a un sistema de guías sectoriales (guidance systems) con el fin de lograr una especialización de alto valor agregado a lo largo de toda la cadena productiva, combinando además políticas macroeconómicas de incentivos generales a la inversión. Este sistema basado

esencialmente en una orientación hacia tecnologías de punta, fuertes lazos público-privados (con burocracias coherentes y eficaces y actores privados inteligentes), el apoyo a la formación permanente de recursos humanos calificados y el fortalecimiento de redes de producción entre los distintos estratos empresariales permitió tanto una veloz industrialización de estos países como una eficaz adaptación a los cambiantes mercados internacionales.

b. Escala “local”, desarrollo económico, territorio e instituciones

El análisis de lo “local” en este trabajo buscará visualizar las distintas facetas del fenómeno y analizar sus principales características en relación al conjunto de cambios que se han venido dando a lo largo de estas últimas décadas. Al respecto, el estudio indagará las particularidades propias de los contextos locales e intentará rescatar los efectos que las diferentes tendencias estructurales han tenido en este tipo de desarrollo económico.

Los altos niveles de apertura comercial, globalización económica¹⁹ y consolidación de instancias supranacionales de coordinación en los últimos tiempos, se suman a un proceso paulatino de reducción de los ámbitos de acción del Estado-nación y al incremento del poder relativo de las instancias locales (Albuquerque, 1995; Bianchi, 1997; Vazquez, Barquero, 1993).

En este nuevo escenario, la dimensión local y los ámbitos económicos y sociales del nivel micro (referido a lugares, tamaños y envergaduras de las operaciones económicas y sociales) “reemergen”, creándose nuevas perspectivas y desafíos potenciales. Este tipo de desarrollo de corte municipal o regional (subnacional), basado en una utilización de recursos endógenos y generalmente llevado adelante por pequeñas y medianas empresas, ha ido surgiendo con singular importancia en los países desarrollados e incipientemente en el panorama latinoamericano.

Los ámbitos locales comienzan a ser revalorizados como “ambientes o entornos” socioeconómicos e institucionales dinámicos que favorecen la cooperación empresarial (redes asociativas y alianzas estratégicas), la articulación público-privada y el desarrollo de capacidades innovativas en el aparato productivo. Este enfoque alternativo plantea estrategias de desarrollo “desde abajo” (bottom-up), de carácter más *difuso* -capaz de extender en la medida de lo posible el progreso técnico y las innovaciones en la totalidad del tejido productivo- y sustentadas en factores no solamente económicos, sino también sociales, culturales y territoriales (Albuquerque, 1997a y c; Bianchi, 1997).

Esta mirada se caracteriza por una mayor preocupación por mejorar la distribución del ingreso, asegurar la sustentabilidad ambiental, elevar la calidad de vida, mejorar las

¹⁹ - Por “globalización” nos referimos a la intensa difusión de las corrientes de comercio, capitales y tecnología, con una fuerte interdependencia de los diversos espacios nacionales y la progresiva transnacionalización de los agentes económicos (Oman, 1994; Dunning y Hamdani, 1997). Este proceso de cambios estructurales involucra fundamentalmente una nueva revolución tecnológica, la mundialización de los mercados, un nuevo balance del poder político en la esfera internacional y la predominancia del mercado como institución central (Coraggio, 1994). En este sentido, la globalización implica más que nada el desarrollo de distintos lazos de intercambio y vinculación que la homogeneización plena de las economías en una escala global (Boyer, 1999).

relaciones laborales y satisfacer las necesidades básicas de la población. Por otro lado, se sustenta en la potenciación de los recursos propios en base a la articulación del tejido productivo territorial, la mayor vinculación del tejido empresarial local, el acentuado control del proceso de crecimiento y el impulso de iniciativas de desarrollo económico local.

En relación con esto, se puede decir que los sistemas locales que posean mayor flexibilidad y capacidad de adaptación ante los cambios en la demanda y en los mercados, tendrán mayores posibilidades de beneficiarse con las oportunidades que depara el proceso de globalización y reducir los riesgos que el mismo plantea²⁰. De esta forma, la dimensión local -lejos de perder importancia- adquiere un nuevo papel estratégico en el escenario global, como lo demuestra la proliferación de formas exitosas de desarrollo productivo a nivel territorial -networks, aglomeraciones y distritos- (Storper, 1991; Lundvall, 1992).

En un plano más integral el resurgimiento de las instancias locales se nutre de múltiples tendencias: las iniciativas descentralizadoras del Estado (regionalización y municipalización), las nuevas prácticas del proceso productivo (desverticalización y flexibilidad) y el pasaje hacia un paradigma tecnológico basado en la microelectrónica, la reivindicación de ciertas demandas de la sociedad civil y el nacimiento de nuevas prácticas culturales favorables a la recuperación o construcción de identidades locales.

La extensa literatura sobre la temática, especifica lo “local” en forma amplia como lo relativo a la localidad o lo vinculado a la región. En relación con esto, el ámbito local se presenta como un “lugar” donde no existiría una escala o límite en particular (Madoery, 1997; Moori-Koenig y Yoguel, con Cesetti Roscini y Fritzsche, 1998).

El medio local puede definirse como una instancia compleja y flexible compuesta de una multiplicidad de elementos: el lugar geográfico de establecimiento de las diferentes interacciones sociales y económicas; la localización de este ámbito en un escenario territorial más amplio donde se desarrollan procesos de mayor envergadura; y los aspectos vinculados con el sentido de pertenencia hacia el ámbito local (Agnew, 1993).

En este sentido, los límites de lo local no son precisos y se vinculan con las características históricas, sociales y culturales que adoptan los emplazamientos territoriales en base a las percepciones subjetivas de los individuos, lo cual implica que dentro de este ámbito puede considerarse tanto a un municipio, a una subregión como a una región en particular

En consecuencia, lo local como escala “elástica y abarcativa” plantea un contexto propicio para la cooperación y el intercambio entre los distintos agentes sociales, productivos e institucionales, en un marco o entorno territorial donde las características centrales se definen en relación con la pertenencia al lugar.

Los tejidos locales donde se desenvuelven los diferentes agentes pueden desempeñar un rol estratégico en más de un aspecto. Al respecto, es muy amplia la literatura que reconoce la importancia de los “sistemas regionales de innovación” (SRI), los distritos

²⁰ - Autores como Amin y Robins (1990 y 1994) plantean que los nuevos espacios industriales que se desarrollan son el resultado complejo y heterogéneo de tendencias contradictorias y que las economías locales pueden contemplarse como un tejido dentro de una red económica capitalista más global.

industriales y clusters -entre otros factores-, en el desempeño y competitividad de las firmas y que recalca, además, la relevancia fundamental de lo “local” como línea de análisis (Lundvall, 1992; Pyke, F. & Becattini, G. & Sengerberger, W. (1990); Camagni, 1991; Porter, 1999, Krugman, 1996; Albuquerque 1997 a, b y c).

El carácter sistémico de la competitividad y la naturaleza interactiva de la innovación (Morgan 1995) -concebida como un proceso de aprendizaje en el que se incorporan nuevos conocimientos o se combinan conocimientos existentes para desarrollar “nuevas competencias” (Lundvall, 1992; Gregersen y Johnson, 1996)-, muestran una resignificación del papel de “lo local” y de sus instituciones en el desarrollo de capacidades innovativas de las firmas.

Las particularidades de estos sistemas locales aparecen como determinantes para una buena o mala inserción de las firmas en las redes y también para el desarrollo de capacidades para el mejor aprovechamiento de las externalidades originadas de esas relaciones. Por otro lado, la cantidad y calidad de los derrames posteriores sobre la gama de actividades encadenadas tendrán una dependencia directa de las características de los sistemas locales (López, A. y Lugones, G., 1999)

Los tejidos territoriales locales donde las firmas se desenvuelven cobran especial importancia, en particular para las PyMEs, por las cualidades que el entorno puede alcanzar para favorecer interacciones y vínculos que constituyen un elemento fundamental en la supervivencia de las empresas. En relación con esto, los ejemplos más característicos son los referidos a las experiencias de los denominados distritos industriales italianos²¹.

Con formas y rasgos diferentes según los sectores y las regiones, los distritos industriales consiguieron un fuerte nivel de competitividad y una clara inserción exportadora en una proporción importante de mercados (indumentaria, calzado, cerámicas, muebles, agroindustria, etc.) y en industrias que proveen las maquinarias para esos sectores. Se trata de verdaderas “intensificaciones localizadas” de economías externas (Becattini, 1984) que promueven intensas aglomeraciones de firmas que producen o se desarrollan en base a una producción típica. Estos sistemas, con predominancia de pequeñas y medianas empresas y como modelos prototípicos de especialización flexible, se caracterizan por un importante grado de autonomía -comercial, tecnológica y financiera-, consecuencia de numerosas interrelaciones tanto entre empresas y los distintos sectores productivos locales como entre el sistema productivo y el medio local -entendido como el conjunto de factores históricos, sociales y culturales que se han sedimentado en la comunidad y las instituciones locales- (Garafoli, 1994; Piore y Sabel, 1984).

La pertenencia a un distrito permite que las empresas se favorezcan del acceso a redes de información y de intercambios fuertemente articulados, posibilitando a su vez contactos fluidos con los proveedores de componentes y equipos y el estímulo de procesos de especialización individual que no serían posibles si las firmas estuviesen

²¹ - “El distrito industrial es una entidad socio-territorial caracterizada por la presencia activa de una comunidad de personas y de un conjunto de empresas en un espacio geográfico e histórico determinado. En los distritos, al contrario de lo que sucede en otros tipos de entornos, como por ejemplo en las ciudades manufactureras, tiende a haber una ósmosis perfecta entre la comunidad local y las empresas” (Becattini, 1994, pág. 40).

aisladas o se manejaran en forma totalmente autónoma. En esta perspectiva, diversos autores (Bertini, 1997; Becattini, 1990; Brusco, 1990) resaltan el hecho que las posibilidades de sobrevivir de una empresa están sujetas a su capacidad de diferenciación, como también a la pertenencia a ámbitos donde predominen mecanismos de coordinación de cierta complejidad. De esta forma, se destacan aspectos varios como el acceso común a una diversidad de recursos humanos, las distintas formas de subcontratación, las transacciones entre firmas que actúan en las diversas etapas de la cadena de valor, el control endógeno de los procesos de regulación social y acumulación, la utilización compartida de equipos y maquinarias, la flexibilidad del mercado de trabajo, servicios de alto contenido tecnológico y la regeneración del entramado productivo.

En esta línea, se enfatiza la importancia asignada al concepto de “milieu” (medio o ambiente)²² y el interés radica en ver cuales son las condiciones que posibilitan el desarrollo de actividades innovativas por parte de las empresas que lo conforman. Al respecto, se destacan las relaciones de tipo socio-cultural, especialmente aquellas que son de carácter informal (Camagni, 1991; Aydalot, 1986). En este sentido, se rescata la capacidad del ambiente para posibilitar el aprendizaje colectivo y disminuir la incertidumbre. Este primer aspecto, aparecería como el principal atributo del milieu, dado que el sistema de relaciones establecido permitiría el desarrollo de un conocimiento común basado en lenguajes y prácticas compartidas, y en mecanismos colectivos de recolección, supervisión y decodificación de la información²³.

Este enfoque se complementa con nuevos análisis que en el marco de globalización actual enfatizan el rol del sistema institucional territorial (o sistema institucional de empresas), donde el territorio aparece como un conjunto interactivo de múltiples relaciones (no sólo un mero receptáculo de relaciones económicas); los agentes locales –instituciones gubernamentales, cámaras empresariales, universidades, sindicatos, entidades locales, centros tecnológicos, bancos locales, etc.- se transforman en factores directos de la competencia y sus acciones deben articularse con la actuación de la firma; la producción del conocimiento fundamentada en la economía global y las nuevas tecnologías de la información y la comunicación se presenta como un elemento central; y la importancia que los territorios tengan hoy una mayor capacidad de diseño y proyección conjunta, esto es una mayor intencionalidad de la acción colectiva que supone que los distintos agentes territoriales redefinan su papel y competencias (Boscherini y Poma, 2000; Amin, 1999).

Paralelamente, distintos trabajos (Scott, 1988 y 1994; Storper y Walker, 1989; Courlet y Pecqueur, 1994) subrayan la influencia creciente de las metrópolis, e incluso las

²²- “Un milieu innovativo puede ser definido como un conjunto o un complejo network de relaciones sociales informales en un área geográfica delimitada, que generalmente determina una “imagen” externa específica, una “representación” interna específica y un sentido de pertenencia, lo que incrementa la capacidad innovativa local a través de un proceso de aprendizaje colectivo y sinérgico” (Camagni, 1991).

²³ - Estas perspectivas sobre la importancia de los distritos y los “ambientes” han renovado el interés por un conjunto de experiencias industriales exitosas en distintos ámbitos geográficos, además de la Tercera Italia (Sur de Suecia y diferentes áreas en los EEUU, Dinamarca, España, Francia, Alemania y Japón). En este sentido, sobresale la importancia de los *clusters* de PyMEs que concentran sus esfuerzos en la producción de un solo producto/servicio, de un componente del ciclo de producción o de la cadena de valor agregado. Esto permite un fuerte grado de especialización y complementación, una entrada al mercado menos costosa y riesgosa, y un desarrollo continuo basado en innovaciones incrementales.

megalópolis²⁴ –donde posteriormente se encontrarían rompecabezas de distritos-, en el nuevo marco industrial de producción flexible. Las principales virtudes se sustentan en el extenso mercado de trabajo y consumo, las ventajas de los efectos de aglomeración, la disponibilidad general de servicios urbanos avanzados (transporte, equipamiento e innovación tecnológica), las economías de gama -scope- y la reducción de los costos de transacción originados por el desarrollo de empresas complementarias en la misma área metropolitana²⁵.

De esta manera, se vería la coexistencia de pequeños distritos a la italiana con amplias megalópolis, donde el nuevo paradigma de especialización flexible estimularía tanto el retorno de fábricas y oficinas hacia zonas urbanas como la recuperación del crecimiento cuantitativo de las metrópolis -forma territorial de fuerte desarrollo para afrontar la crisis del fordismo (Benko y Lipietz, 1994).

Para las áreas metropolitanas el fenómeno local adquiere una dimensión compleja, dado que estos ámbitos geográficos cobran cierta autonomía en un contexto de disminución relativa de poder de los Estados nacionales y compiten en el mercado internacional por la captación de inversiones externas y por la generación de condiciones propicias para el desarrollo económico (Frizsche y Vio, 2000).

En este sentido, la posible jerarquía de las ciudades y regiones aparecería como el resultado de las estrategias internas de los sistemas locales en relación con una lógica capitalista de acumulación a nivel global. En consecuencia, “la articulación entre empresas privadas y gobiernos locales, en el marco de las relaciones globales reguladas por la negociación entre Estados nacionales, es la trama institucional y organizativa fundamental de los procesos de creación de riqueza” (Borja y Castells, 1997).

Estas nuevas orientaciones evidencian distintas formas territoriales posibles y una diversa gama de estrategias a ser tomadas en cuenta en el análisis de los modelos locales. Los sistemas industriales locales, más allá de sus múltiples facetas, pueden definirse en base a elementos como la flexibilidad (capacidad de adaptación, creación, innovación y encauzamiento frente a las transformaciones económicas y tecnológicas) y la posibilidad de regularse -a nivel político y social- mediante la complementariedad y la búsqueda de solidaridades territoriales. Las particularidades planteadas determinarán tanto el desarrollo de coaliciones de agentes más progresivas o regresivas, como de ambientes más positivos o negativos según el caso. Esto nos indica, por lo tanto, que la variable territorial se configura en un aspecto fundamental para el desarrollo económico.

El desarrollo local aparece como el resultado de una multiplicidad de acciones de distintos actores (económicos, políticos, sociales y tecnológicos) que operan y toman decisiones en un territorio determinado. Estas decisiones no sólo son tomadas a escala local, sino también en otros niveles (tanto a nivel nacional como internacional). Esta distinción entre intereses locales y no locales, resulta entonces especialmente compleja,

²⁴- En los años sesenta se popularizó el término “megalópolis” para referirse a las zonas de fuerte urbanización, con una diversidad de centros urbanos. El modelo prototípico era fundamentalmente el noroeste de los EEUU.

²⁵- En la siguiente sección se trabajará con más detenimiento esta dimensión de sumo interés para el desarrollo de la investigación.

en la medida que en un marco de globalización económica y creciente interdependencia los territorios son espacios de flujos y constantes cambios²⁶.

En este caso, el territorio -independientemente si éste es la jurisdicción municipal o regional- deja de ser un soporte pasivo de localización de empresas o actividades, para pasar a convertirse en un contexto innovador activo, facilitador del cambio tecnológico y estimulador de la creatividad económica social o empresarial. De esta forma, el concepto de desarrollo económico local está utilizado atendiendo al capital de relaciones –formas de cooperación, aprendizaje y capacidades- que se desarrollan en un territorio particular (Albuquerque, 1997 a y c; Courlet y Soulage, 1995).

El proceso de desarrollo económico local está condicionado por una serie de factores tales como limitaciones estructurales –distintas regulaciones, inestabilidades macroeconómicas, rigideces del sistema político e institucional (local y nacional), crisis internacionales-; la disponibilidad de recursos naturales e infraestructura; características medioambientales específicas; la calidad de los recursos humanos; el acceso a las fuentes de financiamiento; la disponibilidad de la información sobre los productos, procesos productivos y mercados correspondientes al perfil productivo territorial; la existencia de una cultura local favorable a la actividad emprendedora, etc.

En las distintas estrategias de desarrollo económico local el territorio puede verse como un elemento de transformación social. Estos aspectos plantean la existencia a nivel territorial de un potencial de recursos -humanos, institucionales, económicos y culturales- que pueden llegar a ser utilizados provechosamente²⁷. De este modo, identificar la potencialidad de este desarrollo económico implica tener datos relevantes sobre diversos temas, como el mercado de trabajo local, la vinculación entre el sistema educativo y las necesidades locales, las regulaciones nacionales y locales a nivel industrial, la cantidad de establecimientos y sectores productivos, la estructura del sistema de innovación, las instituciones de capacitación empresarial, la forma que presenta la estructura social y política, la tradición cultural local, entre otros.

En el desarrollo local se reconoce que su principal motor es la cooperación entre los actores para realizar fines comunes. Es el denominado “partnership” o asociación para el impulso de metas compartidas. Pero la cooperación no es estrictamente una solidaridad explícita, sino más bien tiene un sentido pragmático y aparece como una respuesta racional a la propia lógica de cada uno de los actores. En determinada circunstancia los agentes locales pueden percibir que para desarrollar en forma más completa su estrategia deben cooperar y poner en común sus objetivos. No obstante, la convergencia de los intereses en una estrategia común es un proceso altamente complejo y plagado de obstáculos (Barreiro Cavestany, 1999).

La aparición de tales iniciativas de desarrollo económico local ha dependido fundamentalmente de los agentes territoriales, quienes han concertado diversos esfuerzos encaminados a fortalecer sus posiciones en esa dirección. Al respecto, el

²⁶ - En muchos casos las decisiones, al menos a nivel económico y productivo, no dependen exclusivamente de los actores locales, aunque esta configuración desterritorializada de las decisiones económicas no siempre se produce.

²⁷ - La importancia está centrada en lo que se denomina el “capital sinérgico”, esto es la trama de relaciones de intercambio social y económico que vincula a los distintos actores y conforma un recurso fundamental para poner en marcha un proyecto de desarrollo.

respaldo político-administrativo que prestan los gestores públicos (policy-makers) locales y la convicción que se debe desempeñar un papel en el fomento económico territorial proporcionando *public-utilities* aparecen como factores decisivos en estas iniciativas de desarrollo local, para las cuales es también fundamental la concertación estratégica entre actores socioeconómicos locales (cámaras empresariales, universidades, entidades profesionales, ONGs y diferentes actores económicos de la sociedad civil), con el fin de lograr incorporar innovaciones tecnológicas y organizativas en el tejido empresarial y productivo local. En consecuencia, se destacan los procesos de construcción institucional a nivel territorial (territorial institutional building) que permiten generar condiciones favorables para el desarrollo de los agentes productivos.

Por lo tanto, la transformación democrática del sistema institucional -de *government* a *governance*-, el estímulo de intereses comunes de naturaleza colectiva y la producción de conocimiento se constituyen en elementos fundamentales del dinamismo productivo a nivel local.

En tal sentido, el desarrollo económico local aparece como un proceso de crecimiento económico y cambio estructural que puede derivar en un mejor nivel de vida de la población local, y en el que distinguiremos dos dimensiones principales para los fines del trabajo:

- i) *Socio-económica*: los diversos actores de la comunidad local pueden utilizar su capacidad para organizar los factores productivos y lograr niveles de productividad suficientes como para competir en los distintos mercados;
- ii) *Político-institucional*: las políticas territoriales pueden alentar la formación de un “entorno innovador” y las instituciones locales permiten estimular y favorecer el proceso de desarrollo económico de las diferentes comunidades

En este contexto, las políticas industriales y de desarrollo local deseables implicarían un diseño descentralizado²⁸, donde se recupere el protagonismo de los territorios y

²⁸ - Cuando se hace referencia al término **descentralización**, se habla generalmente de “un proceso de carácter global que supone por una parte el reconocimiento de la existencia de un sujeto -una sociedad o colectividad de base territorial- capaz de asumir la gestión de intereses colectivos y dotado a la vez de personalidad socio-cultural y político-administrativa, y por otra parte la transferencia a este sujeto de un conjunto de competencias y recursos financieros, humanos, materiales que ahora no tiene y que podrá gestionar autónomamente en el marco de la legalidad vigente” (Borja, 1987). Se considera “que determinados procesos decisivos pasan a instituciones y organismos no subordinados jerárquicamente, permitiendo que las resoluciones y acciones que emanen de ellos sean producto de un conjunto de premisas que no le son impuestas por el nivel superior” (Esteso, 1989). Así, la desmonopolización de funciones y decisiones estatales del gobierno central hacia instancias de menor jerarquía, permitiría una mayor democracia y eficacia del sistema.

Sin embargo, la respuesta al por qué este proceso se lleva a cabo —especialmente para los países de América Latina- tiene diferentes interpretaciones según el enfoque de análisis (Coraggio, 1997; Herzer y Pírez, 1988). Desde una perspectiva más conservadora o neoliberal, la descentralización aparece como un desarrollo asociado a la reforma del Estado y el ajuste estructural, donde los factores predominantes pasan a ser los económico-administrativos por sobre los sociales y participativos. Esta idea de descentralización estaría relacionada con la privatización y la despolitización en las relaciones Estado-sociedad, donde la reivindicación de lo “local” aparece vinculado a los procesos de reducción estatal y ajuste creciente.

Desde otra óptica, con la cual coincidimos, a la que podríamos denominar como integralmente democrática, la descentralización se manifiesta como la alternativa superior para la reconstrucción de una nueva relación entre el Estado y la sociedad civil. Sus objetivos se centran fundamentalmente en los

fundamentalmente de los distintos actores sociales y económicos locales como impulsores del entramado productivo y la generación de empleo e ingreso.

POLITICAS PRODUCTIVAS DE DESARROLLO ECONOMICO LOCAL

PLANTEAMIENTO TRADICIONAL NUEVOS PLANTEAMIENTOS

ESTRATEGIA DOMINANTE	<ul style="list-style-type: none"> • DESARROLLO “DESDE ARRIBA” (TOP-DOWN) -VISION FUNCIONAL- 	<ul style="list-style-type: none"> • DESARROLLO “DESDE ABAJO” (BOTTOM-UP) -VISION TERRITORIAL-
OBJETIVOS	<ul style="list-style-type: none"> • CRECIMIENTO CUANTITATIVO • GRANDES PROYECTOS 	<ul style="list-style-type: none"> • INNOVACIÓN, CALIDAD Y FLEXIBILIDAD • NUMEROSOS PROYECTOS
MECANISMOS	<ul style="list-style-type: none"> • REDISTRIBUCION Y MOVILIDAD DEL CAPITAL Y TRABAJO 	<ul style="list-style-type: none"> • MOVILIZACION DEL POTENCIAL DE LAS INSTANCIAS LOCALES • UTILIZACION DE RECURSOS LOCALES Y EXTERNOS
TIPO DE ORGANIZACION	<ul style="list-style-type: none"> • GESTION CENTRALIZADA • ADMINISTRACION CENTRAL DE LOS RECURSOS 	<ul style="list-style-type: none"> • GESTION LOCAL • CONSTRUCCION CONCERTADA DEL DESARROLLO
AGENTE PARTICIPANTES	<ul style="list-style-type: none"> • ESTADO CENTRAL • GRANDES EMPRESAS 	<ul style="list-style-type: none"> • ADMINISTRACIONES PUBLICAS TERRITORIALES • ESTADO CENTRAL • PYMES Y MICROEMPRESAS • ACTORES SOCIALES LOCALES • INSTITUCIONES INTERMEDIAS • ENTES SUPRANACIONALES DE INTEGRACION ECONOMICA

Fuente: Elaboración propia en base a elementos de Albuquerque, F., 1997a,b y c; Bianchi, 1997.

La gestión de este nuevo modelo no sería obra principal de la administración central del Estado y las grandes empresas (enfoque top-down), sino también de los diferentes niveles territoriales de la administración pública, las organizaciones intermedias, las pequeñas y medianas empresas y la suma de la sociedad civil organizada en la comunidad local (enfoque bottom-up). De esta forma, las PyMEs y las microempresas junto con el desarrollo de las instituciones cumplirían un papel fundamental como

aspectos estrictamente políticos de participación directa de la ciudadanía, pluralidad de canales de representación social y aumento de la intervención de la sociedad en las decisiones. La descentralización se presenta como una distribución real de poder donde el municipio (vinculado con un proyecto político, sociocultural y territorial más amplio) sería una institución adecuada para el autogobierno de la sociedad local; y la democracia local, sería la posibilidad de representación que los diferentes sectores tienen en ese nivel. La descentralización aparecería como una manera de hacer posible una movilización de recursos de distinta índole y de poner en acción capacidades no aprovechadas. En este sentido, el fortalecimiento municipal articulado a instancias superiores de gobierno permitiría una participación más activa y eficaz de la población, así como también, encarar de modo más eficiente búsqueda de necesidades sociales de necesidades sociales básicas, un desarrollo económico más equitativo y la participación extendida de los individuos.

difusores del crecimiento económico, el empleo y el ingreso de gran parte de la población (Alburquerque, 1997 a b y c; Bianchi, 1996 y 1997).

c. El fenómeno metropolitano

Las aglomeraciones urbanas o metrópolis son el resultado de un proceso de crecimiento económico y demográfico a través de los años que ha llevado a la población a concentrarse donde las actividades y las oportunidades son mayores; esto es, en las ciudades y especialmente en las grandes ciudades. Estas aglomeraciones concentran al mismo tiempo el mayor potencial de desarrollo (actividades más dinámicas e innovadoras) y los más graves problemas sociales (marginalidad, pobreza y diferentes desequilibrios).

El término “metropolitano” ha sido utilizado frecuentemente con distintos significados. El sentido más antiguo hace referencia a la metrópolis como centro de una diversidad de actividades características de las ciudades, donde sobresale la importancia del lugar, los flujos e intercambios y la influencia política e intelectual sobre las áreas aledañas.

Desde el punto de vista etimológico, la palabra metrópolis deriva del griego y significa “ciudad madre”, ciudad principal o cabeza de un territorio en el cual se desarrolla un predominio a nivel político, social y económico. En esta dirección, las ciudades pueden ser clasificadas en función de su relevancia en términos de los territorios, ya sean regionales, nacionales o internacionales y con respecto al nivel de concentración de los excedentes económicos de las regiones sobre las cuales tienen cierto predominio, como también la población y las actividades centrales (Pírez, 1994).

Las ciudades en su proceso de expansión incluyen territorios diversos y circunscriptos en el plano político-institucional. Un primer nivel se corresponde con el ámbito jurisdiccional más próximo, que es el gobierno municipal. No obstante, las ciudades pueden desbordar los límites del municipio y en ciertos casos implicar áreas superiores que involucran diversos gobiernos municipales.

El fenómeno metropolitano aparece como una instancia compleja y multifacética que abarca una serie de aspectos y significados. Desde distintas visiones se rescata la distinción entre *Area Metropolitana (AM)*²⁹ y *Región Metropolitana (RM)*. En general se considera que las *regiones metropolitanas* son más extensas y abarcativas que las *áreas metropolitanas*. Al respecto, el AM se presenta como la suma de la ciudad más los suburbios, esto es el continuo urbano o aglomeración (ciudad real), y la RM como unidad funcional (ciudad-región), con una cobertura territorial mayor de relaciones y flujos que desbordan el marco de la ciudad real (Borja, 1990; Geisse y Coraggio, 1972; Pírez, 1991).

La diferencia entre el AM y la RM se encuentra en el hecho que primer caso privilegia los procesos sociales que relacionan en la práctica al centro con su entorno urbano,

²⁹ - Este concepto fue introducido en 1958 por la Oficina del Censo de los EEUU y, posteriormente utilizado con fines comparativos a nivel internacional, para especificar una unidad de información estadística (“standar metropolitan stastical area” –SMSA-) caracterizada por una ciudad central no menos a los 50.000 habitantes, un territorio suburbano y, al menos, un 65% de su población económicamente activa ocupada en actividades no agrícolas.

mientras que el segundo caso pretende incluir territorios que pueden no integrar la mancha urbana o las jurisdicciones que la contienen pero que, de hecho, están articulados con la “ciudad metropolitana”. De esta forma, la RM se constituye en el marco general donde se debe indagar acerca de los procesos de desarrollo metropolitano.

Entender el fenómeno metropolitano como un todo y como espacio de lo local (que incluye y supera lo municipal)³⁰ supone considerar a estas diferentes extensiones como un territorio integrado donde actúa un único mercado de trabajo y de consumo -aunque con fuertes disparidades e irregularidades en su interior que posiblemente determinen otras dimensiones de la esfera local- (Frizsche y Vio, 2000).

En este sentido, “lo metropolitano contendría *a priori* dos grandes dimensiones analíticas. Una definida en/por la articulación de un conjunto de cuestiones y procesos estructurales –económicos, sociales – que involucran actores específicos, y cuya lógica de desarrollo se inscribe parcial o totalmente en la aglomeración urbana. Hacemos referencia aquí a las grandes cuestiones que conforman la agenda de los centros urbanos importantes –por ejemplo el desarrollo económico, el transporte, el tránsito, la provisión de servicios públicos y de servicios urbanos o el medio ambiente- pero también a los mercados, algunos de los cuales adquieren, en el contexto metropolitano, características particulares, como el mercado de trabajo o el mercado inmobiliario. La otra dimensión del análisis remite a la problemática institucional y del gobierno –en sentido amplio- de las áreas metropolitanas, en particular a aspectos tales como el tipo y alcance de la intervención de las distintas instancias estatales en las distintas cuestiones, la superposición o fragmentación jurisdiccional, la lógica de la acumulación político-partidaria o la institucionalización de alguna forma de gestión metropolitana” (Badía, Pereyra, Lupis, Fagúndez, 2000; pág. 3 y 4 en base a Pérez, 1994)

En su proceso histórico de expansión los sistemas urbanos capitalistas muestran como aspectos centrales de su crecimiento a la división social del trabajo y a la organización industrial. La división social del trabajo se refiere al fraccionamiento de la actividad económica en unidades especializadas independientes; esto es, la desintegración vertical de la producción. Este término se diferencia de la división técnica del trabajo que se caracteriza por la fragmentación de las tareas en el interior de la misma unidad de producción. Las ciudades aparecen, por lo tanto, como lugares donde la división social del trabajo esta por lo general muy ampliamente desarrollada: sus bases económicas están conformadas por múltiples funciones especializadas que están vinculadas entre sí en redes transaccionales complejas (Scott, 1988 y 1994).

Por lo general, la escala adecuada para analizar la división del trabajo es la línea o cadena de producción de la actividad económica. Estas relaciones y procesos están sujetos a un conjunto de contingencias espaciales, temporales y sectoriales. Las líneas comprenden una cantidad de productores directa o indirectamente unidos por un denso

³⁰ - En este sentido, Frizsche y Vio (2000, pág. 12) plantean que “cuando hablamos de *desarrollo local* resulta necesario aclarar que existe distintas *escalas de lo local*, ya que, pese a que puede considerarse a *lo local* como el ámbito de referencia inmediata, en donde las relaciones sociales cotidianas se producen en un contexto de proximidad (las llamadas “relaciones cara a cara”), este ámbito no tiene un límite y una escala predeterminada. No puede decirse, por ejemplo, que *lo local* se restringe a unos 10, 20 o 30 km, o al territorio (ámbito geográfico de competencia) de un municipio. Esto es así porque el ámbito de referencia (y, eventualmente de “pertenencia”) puede llegar a ser el de toda la Región Metropolitana, más allá de sus dimensiones geográficas”.

tejido de relaciones input-output, como ocurre en distintas industrias con sus diversos niveles de proveedores y divisiones intrasectoriales. Esto permite, por un lado, la generación de “economías externas” basadas en el aumento de la especialización de los productores y la flexibilidad de la producción, donde cada productor puede encontrar frecuentemente su input específico para una necesidad puntual. Por otro lado, con el despliegue de economías externas las relaciones entre establecimientos se multiplican y se extienden en el espacio apareciendo la importancia de la proximidad de unos con otros en cuestión de economizar costos de transacción y transporte. Así, en muchos casos las economías externas derivadas de la división social del trabajo se actualizan mediante una estrategia de localización en la cual son transformadas e interpretadas por los productores bajo la forma de “economías de aglomeración”, esto es, por medio de agrupamientos geográficamente polarizados de la actividad productiva (Scott, 1994)³¹.

La combinación entre la división social del trabajo y la aglomeración aparece como uno de los ejes centrales del desarrollo de la ciudad a lo largo del tiempo. En primer término, durante gran parte del siglo XIX los sistemas de producción urbanos conformaban generalmente complejos de fábricas y talleres en ciertas industrias como calzado, textil, relojería, etc. En segundo lugar, en el fordismo las aglomeraciones urbanas industriales alcanzaron dimensiones espectaculares producto de la expansión global de la producción, en especial en sectores líderes del crecimiento como automóviles, electrodomésticos y maquinaria, con variados proveedores, tanto directos como indirectos. Finalmente, en la actualidad se evidencia la importancia, con matices según los países y en especial para los más desarrollados, de formas flexibles de producción y del mercado de trabajo con énfasis en la aglomeración y el crecimiento urbano. Las formas principales de actividad productiva son: la industria artesanal basada en la habilidad, la industria de alta tecnología y los servicios financieros y a la producción (Storper y Scott, 1989).

El crecimiento de los sistemas industriales urbanos está acompañado generalmente de un entramado institucional de la actividad y de la vida de la ciudad, que colabora con la consolidación del desarrollo económico local. Estos sostenes institucionales pueden alcanzar una diversidad de formas, incluyendo desde entidades gubernamentales, ONGs, asociaciones empresarias y establecimientos educativos hasta alianzas estratégicas entre empresas y diversas articulaciones público-privadas. Entre los medios institucionales puntuales que distinguen a estas aglomeraciones densas en relaciones y flujos de actividad económica, se destaca la planificación urbana que aparece como un instrumento fundamental a la hora de superar los múltiples desacoples e inconvenientes que presenta habitualmente el funcionamiento del sistema.

Como puede verse, podrían existir distintos ámbitos complementarios para el desarrollo de políticas a nivel metropolitano y local. Un ámbito amplio o regional que es el apropiado para la planificación estratégica y territorial y para la coordinación con instancias superiores. Un ámbito particular, aglomeración o continuo urbano que es el

³¹- El espacio geográfico de la ciudad puede analizarse en tres grandes subdivisiones. El espacio de producción, tal como ha sido previamente detallado, el espacio social, que es el lugar de la actividad residencial y de la vida en familia y, en última instancia, el espacio de la circulación, que es el lugar de los diversos movimientos de la ciudad. Estas tres formas de espacios se enlazan en un único sistema por medio de los mercados de trabajo locales, a través de los cuales se articulan los empleos, los individuos y se disponen los salarios. La manifestación palpable de los mercados de trabajo urbanos es el desplazamiento diario de los trabajadores entre lo que tienen que ver con el espacio de la producción y el espacio social en la ciudad (Scott, 1994).

más apto para la cooperación intermunicipal y la prestación de algunos servicios. Un ámbito circunscripto, el municipio, que está dotado de múltiples competencias y puede operar en un plano de mayor cercanía con la comunidad (Borja, 1997).

Si bien las aglomeraciones industriales tienen como eje su propio centro a nivel funcional y espacial, sus productores están habitualmente ligados por relaciones input-output a un conjunto de operaciones en el plano nacional e internacional. En un marco de extensión de los mercados internacionales en las últimas décadas se evidencia una ampliación del campo espacial de la interacción económica producto de la reducción de los costos de transporte y el desarrollo de nuevas tecnologías de la información³².

En los últimos tiempos los efectos combinados de la competitividad económica global y las múltiples transformaciones productivas y tecnológicas definen nuevos territorios urbano-regionales de geometría variable y de gran complejidad a nivel económico, social, político e institucional. Estos cambios han tenido profundas repercusiones sobre las regiones metropolitanas, que en un contexto de dominio del capital a escala planetaria presentan una fuerte conexión con las redes mundiales de flujos tangibles e intangibles, y que concentran, a su vez, los servicios de mayor valor y rango internacional.

En este sentido, se hace presente un hecho central que es la subordinación de las políticas urbanas a la lógica de la competencia entre lugares para captar inversiones. En un contexto de debilidad de las posturas nacionales frente a la globalización³³ –con énfasis en los postulados de equilibrio macroeconómico y la minimización del Estado–, los espacios urbanos pueden verse tentados a ganar competencia vía la baja en los costos salariales, la desregularización del patrimonio público y, por consiguiente, tender al mismo tiempo a un aumento de la exclusión, la dualización social y el deterioro paulatino de la gobernabilidad política. Esto deriva también en una redefinición institucional de la ciudad metropolitana que debe identificar su ámbito con el de los entes intermedios (provincias, departamentos o equivalentes) y cuya gestión estratégica necesita ser enmarcada en un nuevo escenario de actuación de poderes públicos y agentes privados.

Estas cuestiones asumen diferentes sentidos para el caso de los diferentes territorios y puntualmente para América Latina que aparece como la región más urbanizada del planeta (con 76,8 % de población urbana), superando ligeramente a Europa (75,1) y EEUU (74,9), donde según estimaciones con sólo el 8,5% de la población mundial posee 4 de las 13 megaciudades existentes y 26 de los 101 centros con más de 2,5 millones de habitantes. Los distintos puntos de partida desde donde las economías urbanas intentan insertarse en la economía global establecen condiciones desiguales de competitividad, favoreciendo la mayor concentración del capital en las metrópolis de los países desarrollados y un flujo vertiginoso de entrada y salida de capitales, asociado a

³² - Los cambios profundos en las condiciones tecnológicas y macroeconómicas pueden provocar crisis de reestructuración en aglomeraciones con una larga trayectoria industrial.

³³ - Como sugiere Coraggio (1998) pág. 39, “la globalización de mercado es acompañada por la desactivación de los instrumentos estatales para dirigir el desarrollo industrial centrado en el mercado interno. Esos instrumentos segmentan el mercado mundial en mercados nacionales daba lugar al ‘mercado inter-nacional’. La conformación del mercado interno confrontaba en el terreno político a sectores económicos que buscaban influir en las políticas públicas y en la definición de un ‘interés general’ que, en la disputa por la hegemonía, necesariamente aparecía asociado a una propuesta de desarrollo nacional”.

crisis recurrentes, en las ciudades de los países emergentes. Esto sugiere la importancia de analizar la localización de estos centros metropolitanos en la red de vínculos y relaciones que conforman el nuevo sistema informacional global (Coraggio, 1998, Castells, 1999).

2da. Parte

1. Presentación del caso de estudio

a. Región Metropolitana de Buenos Aires y Zona Noroeste

La Región Metropolitana de Buenos Aires (RMBA) constituye la principal aglomeración urbana del país y es uno de los más importantes entramados económico-productivos de América Latina y el mundo. En efecto, se trata de la décima metrópoli más poblada del planeta y esto constituye un potencial relevante en términos de competitividad y desarrollo. Por RMBA denominamos al continuo urbano que comienza en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y se extiende a una serie de partidos de la provincia de Buenos Aires desde las principales cabeceras de las líneas de ferrocarril hasta la Avenida General Paz. En este sentido, la RMBA esta formada en la actualidad por la Capital Federal y los distritos de Vicente López, San Isidro, Gral. San Martín, Tres de Febrero, Morón, La Matanza, Lomas de Zamora, Lanús, Avellaneda, Quilmes, Almirante Brown, Esteban Echeverría, San Miguel, Malvinas Argentinas, José C. Paz, Merlo, Moreno, Tigre, San Fernando, Berazategui, Florencio Varela, Hurlingham, Ituzaingó, Ezeiza, Escobar, Pilar, San Vicente, Gral. Rodríguez, Cañuelas, Marcos Paz, Presidente Perón, Berisso, Brandsen, Campana, Ensenada, Exaltación de la Cruz, La Plata, Gral. Las Heras, Luján, Lobos, Mercedes, Navarro y Zárate.

Sus características distintivas hacen de este territorio un objeto de análisis frecuente desde diversas disciplinas y enfoques. En lo que respecta a su potencial industrial, los trabajos realizados abarcan una amplia gama de aspectos, como ser los referidos al despliegue de alianzas estratégicas entre las empresas, la participación relativa del territorio en el total de la industria nacional, los servicios de apoyo al sector productivo, la construcción de entornos favorables para el desarrollo industrial, las capacidades innovativas de las firmas, la relación entre el contexto institucional y el desarrollo productivo, etc.

La temática a analizar a continuación, donde se exhibirán en forma específica los elementos que le dan relevancia al trabajo, permitirá la aplicación de los aspectos conceptuales discutidos en la primera parte en una experiencia concreta tanto a nivel espacial como histórica: la Zona Noroeste de la RMBA. Este territorio, compuesto por los partidos de Gral. San Martín, Tres de Febrero, Malvinas Argentinas, San Miguel y José C. Paz, y caracterizado por una rica tradición industrial e importancia relativa en el contexto nacional ha sufrido en los últimos tiempos los embates del cambio estructural y de un modelo de desarrollo económico y regional que tiende a concentrar el grueso de las inversiones y proyectos más grandes en la zona norte de la RMBA (vinculado con la Ruta Panamericana y el acceso al Mercosur). La mayor parte de esas inversiones industriales, que se dirigen hacia la periferia de la Región, se desarrollan tanto en grandes predios industriales, cuando se trata de plantas de importantes dimensiones (i.e.: Toyota en Zárate), como en aglomeraciones planificadas: áreas zonas o parques industriales. Del mismo modo, otro aspecto a resaltar es que las obras en infraestructura vial de la región -que delinean el desarrollo de las inversiones- se dirigen a mejorar los ejes norte-sur, la Avenida Gral. Paz y el Acceso Oeste pero no hay proyectos en

términos de mejora de rutas existentes o de nuevos accesos que unan en dirección este-oeste, lo cual afecta fuertemente a la zona de estudio.

Por otra parte, en el plano de las políticas los cambios estructurales de los últimos años en materia económica han determinado una menor relevancia de los instrumentos oficiales de apoyo productivo. Estos municipios cargan cada vez más con las consecuencias del nuevo modelo de desarrollo, donde las demandas aumentaron y se plantean nuevas cuestiones en materia económica y social que hasta hace poco tiempo se resolvían en el nivel del gobierno provincial, generando un cuadro en la cual no poseen realmente los medios –institucionales políticos y económicos- para resolver los principales problemas. Esto se complejiza aún más para la RMBA porque las decisiones involucran a actores institucionales que se mueven en varios niveles a la vez con diferentes márgenes de autonomía relativa.

Al momento de determinar acciones y estrategias dirigidas al desarrollo, se hace imprescindible, entonces, considerar a la Zona Noroeste dentro de un conjunto territorial mayor que es la RMBA. Esto sugiere contemplar a la Región como un todo integrado y como ámbito de lo local donde se destacan aspectos tales como: la presencia de economías de aglomeración, la multiplicidad de instancias institucionales, la extensión del entramado productivo a nivel territorial, la disponibilidad masiva a diferentes tipos de servicios e infraestructura, la accesibilidad al mercado de consumo y trabajo, los menores tiempos de transporte y la mayor conectividad. Una visión integral permitirá equiparar los efectos negativos que la globalización plantea para las áreas urbanas en relación con una competitividad focalizada basada en la fragmentación del territorio y la segmentación social.

En este sentido, el análisis de los partidos que conforman la Zona Noroeste en el contexto más general de la RMBA permiten examinar una temática poco explorada en nuestro país cómo es el estudio de los distintos instrumentos de política industrial y su impacto sobre el desarrollo económico y productivo local a nivel urbano.

b. Implicancias del marco conceptual e hipótesis

A partir del marco conceptual es posible sugerir una serie de consideraciones para el caso de estudio. En primer término y tomando los aportes del pensamiento estructuralista y la literatura sobre nuevos enfoques de intervención, podemos entender a la *política industrial* como la manifestación de un conjunto heterogéneo de acciones llevadas a cabo por distintos agentes (Estado y niveles inferiores de gobierno, instancias supranacionales, sectores empresarios, entidades gremiales –laborales y empresarias-, distintas instituciones públicas y privadas, organizaciones no gubernamentales, universidades, centros tecnológicos, etc.) en un lugar y período determinado históricamente –lo cual implica un desarrollo y aprendizaje particular-. Esto supone, reconocer que la gran empresa no es el único objeto posible de análisis; es más, las evidencias de los últimos tiempos resaltan el papel importante que juegan las pequeñas y medianas empresas en el desarrollo económico y social. Por otro lado, significa destacar el bienestar de la comunidad y las características del ambiente territorial por sobre la denominada “soberanía del consumidor individual” aislado de su contexto; implica además advertir la multiplicidad de agentes e instancias intervinientes y ver su evolución en la consolidación del entramado industrial; y, finalmente, plantea la

importancia de apreciar que hay distintas formas de política industrial como trayectorias históricas particulares de las diversas sociedades.

Al mismo tiempo, se parte de la idea de pensar al *desarrollo económico local* como un proceso de largo alcance por el cual, mediante la práctica de una dinámica social concertada y la participación eficaz de los actores protagónicos de la esfera económica local en un marco de articulación coherente a nivel nacional e internacional, se vaya facilitando el desenvolvimiento de oportunidades para poner en marcha iniciativas y proyectos de la comunidad destinados a aumentar la producción e intercambio de bienes y servicios, con la consiguiente generación de nuevas fuentes de empleo, ingreso y equidad. Se parte de la base que cualquier iniciativa orientada al desarrollo debe pensarse como una concepción integradora, en términos amplios. En efecto, el desarrollo económico entendido como “local” está contemplado en función de formas distintivas de establecer las decisiones y modos de gestión que se inician en prácticas económicas y conductas socialmente arraigadas en un territorio particular y que tienen como correlato fuertes influencias externas que inciden sobre su accionar a futuro.

En este sentido, la dimensión local como instancia compleja y abarcativa muestra también la relevancia que alcanzan los *territorios metropolitanos* en un contexto de globalización creciente y disminución relativa de poder de los Estados nacionales. En un marco de predominio del capital global estos ámbitos geográficos particulares, que concentran al mismo tiempo grandes potencialidades como debilidades intrínsecas, intentan cada vez más captar inversiones externas y propiciar condiciones adecuadas para el desarrollo económico en sus territorios.

En el contexto económico argentino la década de los noventa definió un claro predominio de los postulados neoclásicos en materia de políticas. Esto plantea la supremacía del mercado como mejor asignador de los recursos disponibles, el relegamiento en importancia de la intervención pública y el papel destacado de la competencia como factor disciplinador de las conductas de los agentes. En materia industrial, la consolidación de un nuevo esquema basado en la liberalización comercial, la desregularización de la actividad económica, la estabilidad de precios y la integración regional supuso que las firmas respondieran homogéneamente y en forma automática ajustando sus conductas a los presupuestos de mayor presión competitiva. De la misma forma, la existencia de instrumentos de política debería amoldarse a esos parámetros favoreciendo el despliegue de intervenciones horizontales (sin diferenciación a nivel de sector o de contexto específico) vinculadas a una mejor adaptación de las firmas al nuevo escenario.

Los profundos cambios estructurales de la economía argentina llevaron a un intenso replanteo del modelo de política industrial en el marco de las instancias productivas locales. En este sentido, se ha evidenciado el despliegue de instrumentos de política industrial de alcance más limitado que en el pasado en un contexto donde los niveles inferiores de gobierno (municipios) asumen “de hecho” nuevas responsabilidades y tareas en materia de desarrollo económico local.

En estos planos, la Zona Noroeste de la RMBA ha sido tradicionalmente un territorio de fuerte presencia manufacturera y con gran cantidad de PyMEs. El proceso de globalización y apertura económica de los últimos tiempos ha determinado un cambio productivo de la RMBA (donde la industria ha perdido posiciones frente a los otros

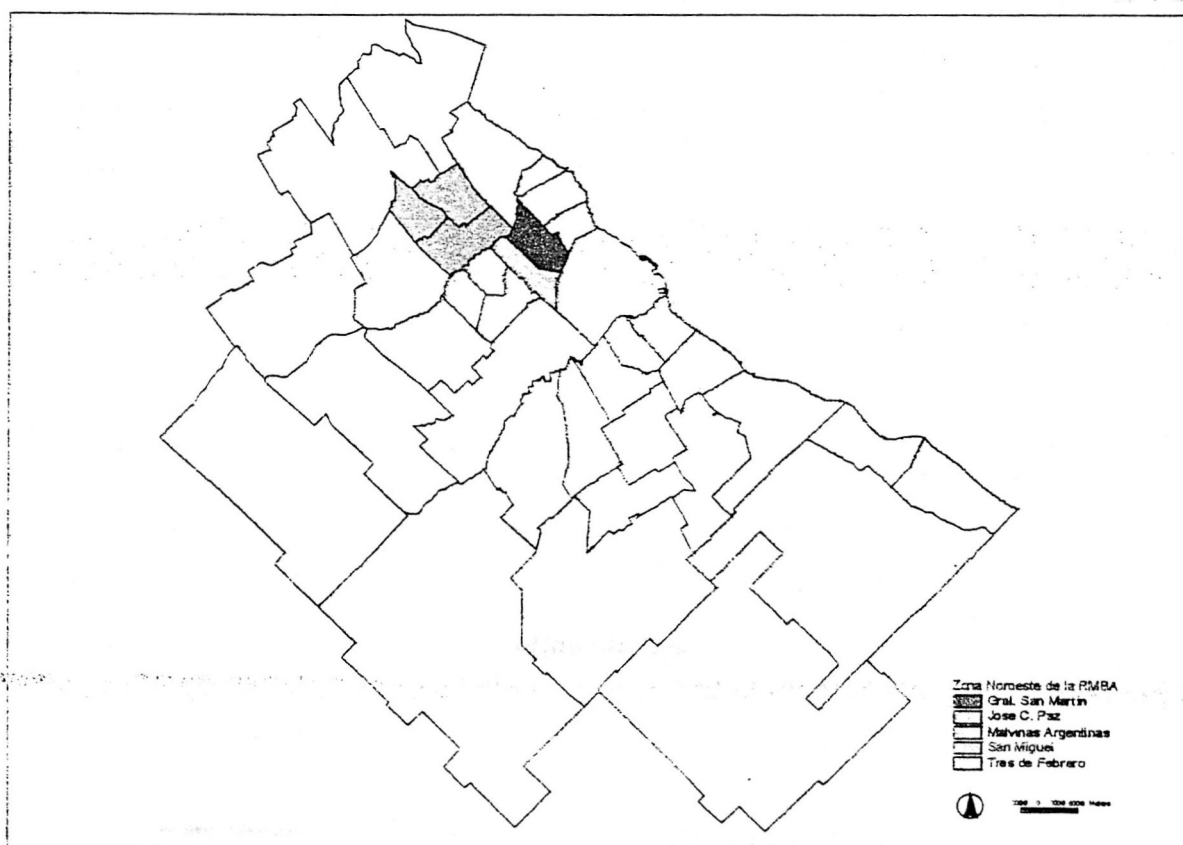
sectores económicos) y ha definido un nuevo marco competitivo para las empresas de la zona de referencia. Una gran porción de estas firmas, fundamentalmente PyMEs, no han actuado en forma homogénea y automática como lo supone la teoría neoclásica y han tenido graves problemas en relación con diversos aspectos: el acceso al crédito, las posibilidades de venta, la competencia de los productos importados, la presión impositiva, la escala de producción, los costos de servicios, las falencias de gestión y el retraso tecnológico. En este contexto, los distintas instancias institucionales e instrumentos de política industrial no han podido responder en la mayoría de los casos a las requerimientos primordiales de estas firmas ante las dimensiones del cambio producido.

En consecuencia, se partirá de la hipótesis que en un contexto de cambio estructural como el que ha caracterizado a la economía argentina en los últimos diez años, en el que tanto el perfil productivo de la RMBA como las capacidades de sus instancias locales (públicas y privadas) se fue transformando, la Zona Noroeste evidenció un **fuerte grado de desarticulación** entre las *necesidades del sector industrial* -fundamentalmente de las PyMEs (demanda)- y las *políticas* dirigidas al mismo (oferta), lo cual limitó las posibilidades de desarrollo productivo en ese territorio.

c. Rasgos socioeconómicos y político-institucionales predominantes de la Zona Noroeste de la RMBA

Con el fin de contextualizar el marco donde el entramado productivo e industrial se inserta, se dará revista a unos breves comentarios sobre los diversos indicadores socioeconómicos y político-institucionales que caracterizan a la Zona Noroeste de la RMBA. El objetivo no es hacer un análisis riguroso de estas cuestiones, sino más bien desarrollar un cuadro de situación mínimo a partir del cual se pueda entender mejor la problemática de estudio.

Mapa de la Zona Noroeste de la RMBA



En su conjunto, la Zona Noroeste RMBA (municipios de Gral. San Martín, 3 de Febrero y ex-General Sarmiento -San Miguel, Malvinas Argentinas y José C. Paz-) cuenta con una población de más de 1,55 millón de habitantes y su superficie abarca los 295 km², lo cual representa el 11,9% y 1,6% de la región respectivamente (Cuadro 1). Este territorio de alta densidad poblacional muestra también altos índices de necesidades básicas insatisfechas (NBI) tanto a nivel de hogares como de personas. Estas cifras, mayores que a nivel regional, exhiben diferencias según los partidos. En este sentido, Gral. San Martín y Tres de Febrero evidencian porcentajes menores a los alcanzados por los otros distritos de la zona de estudio.

Cuadro 1: Indicadores sociales y demográficos para la Zona Noroeste de la RMBA

	Gral. San Martín	Tres de Febrero	San Miguel	Malvinas Argentinas	José C. Paz	Zona Noroeste de la RMBA	RMBA
Superficie (km ²)	55,8	43,0	82,7	63,0	50,1	294,6	18.327
Población (1997)	420.676	351.984	293.375	282.458	213.274	1.561.767	13.149.663
Densidad	7.505	8.167	2.895	4.483	4.258	5.462	535
NBI (hogares)	12,9 %	9,7 %	14,7 %	22,2 %	18,7 %	15,6	12,1%
NBI (personas)	14,3%	10,7 %	20,6 %	27,7 %	21,6 %	19,0	15,3%

Elaboración propia en base a datos del INDEC

En cuanto a los aspectos ocupacionales, los partidos de la Zona Noroeste de la RMBA exhiben a nivel censal un franco deterioro de los indicadores laborales a lo largo de la década del '90. De los datos oficiales del INDEC se desprende que entre 1991 y 1999 crecieron tanto el desempleo como la subocupación, la proporción de jefes de hogares desocupados, el número de asalariados en negro y la cantidad de gente que busca trabajo (Cuadro 2).

Este gran incremento es producto de múltiples tendencias, como ser la incorporación al mercado de trabajo de nuevos actores (fundamentalmente del crecimiento de las tasas de actividad de las mujeres de todas las edades y la entrada al mundo laboral de los jóvenes) y la destrucción neta de las ocupaciones preexistentes. En este sentido, la caída del empleo industrial y los despidos provocados por la reforma del Estado en el conjunto del país aparecen como la causa principal de que la desocupación se haya expandido tan fuertemente desde 1990 en adelante.

Cuadro 2. Agrupamiento de partidos del Conurbano Bonaerense según indicadores laborales en relación con la Zona Noroeste de la RMBA (octubre 1991-1999)

Partidos del Conurbano	Desempleo		Jefes de Hogar Desocupados		Trabajo en Negro		Ocupados que buscan Trabajo	
	1991	1999	1991	1999	1991	1999	1991	1999
Zona 1: San Isidro y Vicente López	3,5	15,6	3,7	12,1	22,8	30,7	13,0	42,8
Zona 2: Avellaneda, Matanza 1 (Ramos Mejía, San Justo, etc.), Morón, Gral. San Martín y Tres de Febrero	4,9	16,2	2,5	11,5	33,7	38,2	18,1	42,9
Zona 3: Alte. Brown, Berazategui, Lanús, L. de Zamora y Quilmes	5,9	13,4	3,5	11,4	34,7	41,9	18,6	38,4
Zona 4: F. Varela, E. Echeverría, Merlo, Moreno, Gral. Sarmiento, Matanza 2, San Fernando y Tigre	5,7	18,0	3,3	11,5	36,3	46,5	17,5	46,3

Fuente: Elaboración propia en base a datos del INDEC.

El índice de desarrollo humano (I.D.H.) para los municipios de la Zona Noroeste del RMBA -compuesto por indicadores de salud, educación y nivel de vida- destaca similitudes entre Gral. San Martín y Tres de Febrero, ubicados en los primeros lugares en un ranking general de la Provincia de Buenos Aires y la región, y diferencias de éstos con los ámbitos jurisdiccionales del ex -partido de General Sarmiento que ocupan posiciones más desventajosas (Cuadro 3).

Cuadro 3. Índice de Desarrollo Humano en la Zona Noroeste de la RMBA

	Gral. San Martín	Tres de Febrero	Gral. Sarmiento	Zona Noroeste de la RMBA	RMBA
Privación de Educación	0,072	0,064	0,103	0,079	0,087
Privación de Longevidad	0,203	0,197	0,201	0,200	0,198
Privación de Nivel de Vida	0,032	0,029	0,040	0,033	0,034
Privación de Desarrollo Humano	0,102	0,096	0,115	0,104	0,109
I.D.H. Estimado	0,898	0,904	0,885	0,895	0,891

Fuente: Informe sobre Desarrollo Humano en la Provincia de Buenos Aires, 1998.

En consecuencia, los distritos que componen la zona de estudio presentan a nivel socioeconómico una alta heterogeneidad intra-municipal, conviviendo municipios con alto grado de necesidades irresueltas y otros que aparecen mejor posicionados. Al mismo tiempo, estas diferencias se muestran también al interior de cada uno de los distritos donde coexisten sectores más adinerados con sectores de franca pauperización.

Desde el punto de vista institucional, las nuevas condiciones estructurales de los últimos tiempos (sustentadas en los procesos de apertura, desregularización, descentralización y privatizaciones) definen desde la perspectiva social nuevas responsabilidades para los gobiernos municipales de la provincia de Buenos Aires que conforman la RMBA³⁴ y específicamente su Zona Noroeste. Esto implica un pasaje de la visión tradicional del municipio como “administrador y prestador de servicios públicos locales” hacia situaciones donde se reclama que el municipio asuma obligaciones novedosas relacionadas con el desarrollo económico y social -empleo, producción, salud, educación, equidad, medio ambiente, etc- (Cormick, 1997).

En este contexto, un hecho institucional importante para la zona de estudio es la división del partido de General Sarmiento, el 10 de diciembre de 1995 y a partir de la ley N° 11.551, en los municipios de José C. Paz, Malvinas Argentinas y San Miguel.

³⁴ - El territorio que comprende la Región Metropolitana de Buenos Aires tiene como actores político-institucionales predominantes al gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, al de la Provincia de Buenos Aires y los gobiernos municipales del Conurbano Bonaerense. Si se contempla la *ciudad metropolitana* en términos de aspectos estructurales y de flujos de circulación de factores, el nexo habitual de la Ciudad de Buenos Aires en el área metropolitana es con los municipios del Conurbano. No obstante, la organización del sistema federal -y el régimen municipal específico de la Provincia- plantea como vínculo político central al gobierno de la Provincia de Buenos Aires. De esta manera, “a diferencia de otras regiones metropolitanas latinoamericanas, la de Buenos Aires es un caso particular, en tanto la ciudad-centro -la Ciudad de Buenos Aires- es un Estado dentro del régimen federal (o “casi”, o va camino de serlo) mientras que su conurbación es parte de otro Estado. .. Al respecto, la lógica de acumulación política a nivel de la Región Metropolitana nos estaría mostrando la presencia de dos centros -uno en la Ciudad de Buenos Aires y otro en la Ciudad de La Plata, capital de la Provincia de Buenos Aires- que controlan radialmente sus respectivos espacios políticos territoriales. O sea, la *dinámica es radial respecto del centro y competitiva al interior de dichos espacios*, lo cual ha restringido notablemente la posibilidad de encarar instancias de cooperación o de gobierno a nivel de la Región” (Badía, Pereyra, Lupis y Fagundez, 2000; pág. 10 y 11).

Este desarrollo, que abarcó también a otros distritos de la RMBA³⁵, formaba parte de las transformaciones estructurales a nivel estatal descritas e incluía entre otros puntos dotar de mayor protagonismo a los gobiernos locales y promover una gestión eficaz e innovadora. Estos objetivos, no obstante, rápidamente colisionaron con las limitaciones de la Constitución provincial que establece para los municipios un rol subordinado y circunscrito a lo administrativo.

Estos distritos no han logrado hasta el momento plasmar una autonomía institucional que se traduzca en una genuina capacidad de tomar decisiones y de extraer o asignar recursos. En este sentido, las particularidades restrictivas de la dimensión institucional se muestran claramente en la provincia de Buenos Aires. La reforma de la Constitución Provincial, realizada con posterioridad a la reforma de la Constitución Nacional, dejó de manera intacta el capítulo referido al régimen municipal de la anterior constitución que no considera los conceptos de gobierno y autonomía locales y restringe al municipio en su carácter administrativo y prestador de servicios a nivel local³⁶. De esta forma, el municipio aparece como un simple administrador y sin competencias concretas para el dictado de políticas, las cuales quedan sujetas a las decisiones centralizadas de la órbita provincial.

En lo que se refiere a los aspectos más estrictamente políticos, se observa que los municipios (gobiernos locales) se conectan individualmente con un sólo polo de poder (el gobierno provincial), hacia el que encauzan los diversos requerimientos y acciones. Esta relación de dependencia genera que la provincia tenga un fuerte control y poder sobre los distintos distritos locales, los cuales compiten entre sí por la obtención de los recursos³⁷.

³⁵ - Además de General Sarmiento otros dos partidos se dividieron: Morón se fragmentó en Hurlingham, Ituzaingó y Morón; y Esteban Echeverría, en Ezeiza y Esteban Echeverría. Por otro lado, se creó también el nuevo partido de Presidente Perón (que comprende parte del territorio de San Vicente, Esteban Echeverría y Florencio Varela).

³⁶ - La Constitución de la Provincia de Buenos Aires comprende un capítulo denominado "Del Régimen Municipal" que abarca desde el artículo 190 al 197, donde se plantea en el inicio que "La administración de los intereses y servicios locales en la Capital y cada uno de los partidos que formen la Provincia, estará a cargo de una municipalidad ...". Las limitaciones aumentan si se considera que la Constitución le otorga al Estado Provincial una serie de atribuciones respecto de los municipios, tanto a través de los poderes provinciales como de otros órganos. A modo de ejemplo, el artículo 103 le da al Poder Legislativo la capacidad para establecer impuestos y contribuciones de toda la Provincia (inciso 1), así como también la de fijar las divisiones territoriales (inciso 4); en el artículo 144 el Poder Ejecutivo Provincial es el encargado de hacer recaudar las rentas provinciales y decretar sus inversiones.

³⁷ - Al analizar los recursos municipales en la provincia de Buenos Aires se evidencia que cerca de un tercio de los mismos son originados en la jurisdicción provincial (puntualmente, a través de la coparticipación municipal), y de decisiones no manejadas en el ámbito local (ej. la alícuota de la coparticipación es determinada por la legislatura provincial). A esta limitación, se le agregan las dificultades constantes que los municipios tienen para recaudar sus propios recursos -tasas de Alumbrado, Barrido y Limpieza y de Seguridad e Higiene-. Esto origina una situación de carencia en la que se combinan distintos tipos de factores: caída de los ingresos de los contribuyentes, inoperantes sistemas de información, registro y control municipales, y la combinación de baja credibilidad de los gobiernos locales con argumentos a favor del no pago de tasas. En este sentido, desde el punto de vista del gasto se ve que la mayor parte de los municipios del Conurbano Bonaerense de la RMBA tienen un gasto dominado por los gastos corrientes (aproximadamente el 90%, de los que un 60% son gastos en personal). Al mismo tiempo, se evidencia una fuerte irracionalidad en el gasto, producto básicamente de la utilización del empleo público como elemento central del clientelismo político (López Acotto y Krakowiak, 2000).

Aunque la capacidad de autofinanciamiento de los municipios fuera más o menos significativa, las funciones más importantes en cuanto al desarrollo (como ser educación, salud en su mayor parte, infraestructura, apoyo a la producción y el empleo, etc.) están sujetas generalmente a la inversión provincial y en segundo término al nivel nacional.

Otra tendencia que aparece y que tiene particular importancia para los populosos partidos del Conurbano Bonaerense, se relaciona con los procesos de fortalecimiento de los poderes locales que tienen como sustento el disciplinamiento de la base electoral del distrito, la que actúa como elemento central de negociación de los diferentes grupos políticos dominantes a nivel local. Esta orientación llevada al extremo supone la neutralización de toda oposición (interna o de otras fuerzas políticas) que compita con la coalición local dominante, o en un mejor sentido, el aumento de la desconfianza y la competencia entre unidades del gobierno local. De esta forma, el municipio se muestra como un primer eslabón de acumulación político-electoral y puede, por lo tanto, presentarse como un mecanismo de presión para conseguir mayores prestaciones provinciales.

La fuerza y dinámica de las transformaciones desarrolladas en los años '90, al superar la capacidad propia de los diversos gobiernos involucrados, han comenzado a poner en cuestión la legitimidad de los arreglos institucionales existentes, desde lo relativo a la capacidad institucional de los aparatos estatales en cada uno de los niveles jurisdiccionales hasta los sistemas de acumulación política³⁸. De esta forma, predominó un cuadro de marcada inercia institucional frente a los cambios planteados que no permitió, por un lado, anticipar los efectos tanto a nivel macroeconómico como macrosocial y, por otro, diseñar estrategias adecuadas de contención en los distintos ámbitos. En el caso de las ciudades metropolitanas estas dificultades contribuyeron, además, a colocar en el centro del debate la cuestión del gobierno y la gobernabilidad ((Badía, Pereyra, Lupis, Fagúndez; 2000).

En consecuencia, el complejo proceso que lleva a que los municipios asuman de hecho nuevas responsabilidades no se corresponde con las competencias asignadas a los mismos por la Constitución Provincial y la Ley Orgánica de las Municipalidades, ni con la cantidad de recursos que disponen o con la tradición misma de la gestión municipal. Estas circunstancias llevan a que la capacidad de intervención del gobierno municipal sobre cuestiones significativas que se manifiestan en su territorio (como por ej. el apoyo a la producción y al desarrollo económico local) sea marcadamente baja y de limitado impacto sobre el conjunto de la población. Como afirman Borja y Castells respecto al rol estratégico de la gestión local en el escenario global, se produce entonces una situación paradójica donde “por una parte, la globalización revaloriza el papel de los gobiernos locales (principio de proximidad) y las grandes actuaciones complejas pero muy localizadas requieren precisamente instituciones políticas adheridas al territorio. Por otra, los gobiernos locales tienen escasa o nula presencia internacional, están sometidos a la legislación y dependen de los recursos de los gobiernos nacionales (y a veces regionales), tienen una posición de relativa debilidad frente a los grupos económicos públicos o privados, las grandes actuaciones estratégicas no son de su competencia (o sólo en parte) y además corresponden a una ciudad metropolitana institucionalmente fragmentada” (Borja y Castells, 1997; pág. 260).

³⁸ - Un ejemplo cabal de este proceso en la esfera municipal se evidencia con el caso de Gral. San Martín que durante todos los años noventa ha sufrido múltiples conflictos institucionales que llevaron, incluso, hasta la renuncia de un intendente.

1. Caracterización de la industria y las PyMEs en los municipios de la Zona Noroeste de la RMBA

En esta sección se busca caracterizar inicialmente a la industria de la RMBA en función de una serie de variables como ser: el número de ocupados y de establecimientos, la concentración industrial a nivel territorial, la distribución por rama de actividad, el valor de la producción, el tamaño de las firmas y el alcance de las PyMEs. A partir de este encuadre general, el análisis se centra en la Zona Noroeste de la RMBA donde se consideran ciertos indicadores de la industria a nivel local: ocupación, cantidad de establecimientos, valor de la producción por partido y por local, distribución, especialización y diversificación industrial por rama de actividad, tipo de empresa según tamaño y densidad de PyMEs, evolución de las firmas de mayor envergadura y dinámica de la industria reciente –cantidad aproximada de firmas, tamaños y sectores predominantes; principales limitaciones para la competitividad de las empresas y nivel de vínculos productivos

1.a. El papel de la industria en la RMBA³⁹.

El examen que se desarrollará de aquí en adelante contemplará a la RMBA como el conjunto constituido por la Ciudad de Buenos Aires, los partidos que conforman el denominado Conurbano Bonaerense (CB) -Vicente López, San Isidro, Gral. San Martín, 3 de Febrero, Morón, La Matanza, Lomas de Zamora, Lanús, Avellaneda, Quilmes, Almirante Brown, Esteban Echeverría, Gral. Sarmiento, Merlo, Moreno, Tigre, San Fernando, Berazategui y Florencio Varela⁴⁰- y una serie de distritos que rodean a este último -Escobar, Pilar, San Vicente, Gral. Rodríguez, Cañuelas y Marcos Paz-⁴¹.

En lo que se refiere a la actividad industrial del país alrededor del 50% del producto y del número de ocupados se localiza en la RMBA. Esta región registra en el último censo nacional económico de 1994 (CNE'94) una producción industrial de más de 50.000 millones de pesos anuales y una ocupación que supera las 560 mil personas, a los que la Ciudad de Buenos Aires aporta más de una tercera parte, el Conurbano Bonaerense casi las dos terceras partes y el resto corresponde a los otros partidos de la provincia que la conforman. Estos tres núcleos presentan, tanto en su interior como en la relación entre ellos, ciertas características particulares que serán tratadas sintéticamente como cuadro de situación para el análisis posterior de la Zona Noroeste de la RMBA.

³⁹- La mayor parte de las ideas vertidas en esta apartado se basan en trabajos realizados por investigadores del área de Sistemas Económicos Urbanos -Borello, Vio y Fritzche- del Instituto del Conurbano (ICO) de la Universidad de General Sarmiento (UNGS). Por otro lado, los datos utilizados para el análisis de las distintos tipos de firmas industriales según el segmento de ocupación fueron transferidos al ICO en el marco del Convenio INDEC-ICO.

⁴⁰- Como buena parte del estudio esta basado en los datos del último censo económico, la mención de los partidos es presentada en el marco de los límites municipales previos a 1994.

⁴¹ - Los partidos de Berisso, Brandsen, Campana, Ensenada, Exaltación de la Cruz, La Plata, Gral. Las Heras, Luján, Lobos, Mercedes, Navarro y Zárate también podrían integrarse al análisis siguiendo los criterios de Región Metropolitana de Buenos Aires de Gómez Insausti (1988) o Kralich (1995) que toman en cuenta la densidad de población, la expansión urbana, la concentración socio-económica y cultural, y los flujos e isocronas de automotores y ferrocarril. Sin embargo, no fueron incluidos dado que no se haya disponible la información correspondiente.

i) Concentración industrial a nivel territorial, ocupados, establecimientos, valor de la producción y especialización por rama de actividad para la RMBA

La RMBA muestra -según el CNE'94- distintos elementos a ser destacados. Un primer punto, tiene que ver con que la región incrementa su peso relativo en el total de la industria nacional y aumenta la contribución de la Ciudad de Buenos Aires al interior de la misma respecto del censo económico anterior (1985). Un segundo punto, se vincula con el aumento del número absoluto de locales industriales de la región mientras se evidencia una caída de la ocupación total de alrededor de un 20% (Borello, Vío y Fritzsche, con Bottaro, 2000).

El primer punto aparecería vinculado con una serie de elementos como ser: el declive de muchas agroindustrias a nivel regional y la menor importancia de los regímenes promocionales, la concentración de la inversión nacional y extranjera de la industria en la RMBA y la adaptación de viejas plantas al interior de la Ciudad de Buenos Aires. El segundo punto podría estar señalando un marcado aumento del número de microempresas -a lo sumo en ciertas zonas y ramas- a diferencia de la tendencia mostrada desde mediados de los setenta hasta la mitad de los ochenta donde las PyMEs aumentaban su participación en la industria.

La reducción de políticas de promoción industrial desde mediados de los años '80 en adelante junto con los procesos de apertura, desregularización y privatizaciones de la década siguiente produjeron un aumento relativo a favor de la RMBA, relacionado principalmente al cierre de ciertas actividades en las zonas promocionadas más que a un aumento en términos absolutos de la actividad industrial del país que colaborase con el crecimiento de la región. A estos aspectos mencionados, se suma que gran cantidad de industrias regionales que en otras épocas se favorecían con los incentivos fiscales han sido afectadas en los últimos tiempos por la disminución general de los ingresos y el incremento de los costos de producción, transporte y energía. Por otro lado, la RMBA ha recibido fuertes inversiones en infraestructura vial (fundamentalmente en autopistas) y se han difundido nuevas áreas para el desenvolvimiento de actividades productivas (i.e.: Pilar).

En cuanto a las actividades existentes, los profundos cambios estructurales desarrollados en la economía argentina motivaron en la RMBA un proceso de reestructuración industrial caracterizado por fuertes inversiones y adquisiciones de empresas, como por ejemplo en el sector de alimentos y bebidas que adquiere gran relevancia en la región y fundamentalmente en la Ciudad de Buenos Aires. Esto se enlaza con un desplazamiento del país hacia un perfil productivo de bajo valor agregado, donde aparecen como predominantes las industrias basadas en recursos naturales y agrícolas junto con actividades manufactureras más maduras orientadas al mercado interno.

Según los resultados del último censo, la industria argentina evidenció contrariamente a años anteriores niveles de mayor concentración en la RMBA (cuadro 5 y 6). Esta región pasó de tener una participación relativa en el total de ocupados industriales (de 49,6% en 1985 al 50,7% en 1994). Las mismas características se aprecian si tomamos en

cuenta el número promedio de establecimientos/ locales (de 40,8% al 44,2%) o la participación relativa del valor de la producción (de 46,7% a 52,4%).

No obstante, la evolución absoluta de la región mostró efectos negativos en relación con el empleo industrial. Este proceso estuvo caracterizado por una alta caída del empleo a nivel nacional entre los dos últimos censos económicos y también en el plano de la RMBA (que disminuyó un 18%). Por otro lado, se manifestó un ligero aumento de la cantidad de locales industriales que estaría vinculado al cierre de locales de mayor tamaño (más de 50 ocupados) y la apertura de locales pequeños con muy pocos ocupados⁴² (Borello, Vío, Fritzsche, con Bottaro, 2000).

Cuadro 5. Locales/Establecimientos, puestos de trabajo ocupados y variación porcentual de la industria por jurisdicción (valores absolutos y relativos). CNE '85 y '94.

	Puestos de trabajo ocupados			Locales/Establecimientos						
	CNE 1985	%	CNE 1994	%	Variación (%)	CNE 1985	%	CNE 1994	%	Variación (%)
Ciudad de Buenos Aires	230.799	16,7	200.170	18,0	- 0,13	15.864	14,5	18.056	17,2	0,12
19 Partidos del Conurbano	434.675	31,5	344.966	31,1	- 0,20	27.904	25,5	27.530	26,3	- 0,1
Otros Partidos de la RMBA	19.747	1,4	17.138	1,6	- 0,13	835	0,8	675	0,7	- 0,19
Total RMBA	685.221	49,6	562.274	50,7	- 0,18	44.603	40,8	46.261	44,2	0,3
Resto del país	696.584	50,4	547.843	49,3	- 0,21	64.773	59,2	58.477	55,8	- 0,9
TOTAL ARGENTINA	1.381.805	100	1.110.117	100	- 0,19	109.376	100	104.738	100	- 0,4

Fuente: INDEC, 1997. Censos Económicos de 1985 y 1994

Cuadro 6. Participación del valor de la producción de la industria por jurisdicción (en %). CNE '85 y '94.

	Valor de la Producción	
	1985	1994
Ciudad de Buenos Aires	13,7	18,1
19 Partidos del Conurbano	30,8	32,0
Otros Partidos de la RMBA	2,2	2,3
Total RMBA	46,7	52,4
Resto del país	53,3	47,6
TOTAL ARGENTINA	100	100

Fuente: INDEC, 1997. Censos Económicos de 1985 y 1994

Al interior de la RMBA la Ciudad de Buenos Aires ocupa un lugar destacado en relación con la actividad industrial. La misma contribuye con casi un 40% de los locales y el 35% del empleo y del valor bruto de producción industrial de la región. En el plano de las ramas de actividad el conjunto que implica los productos textiles, prendas de vestir y cuero expone la participación más elevada con más de 4.000 locales. Le siguen en importancia la agrupación que abarca la producción de maquinarias, equipos y vehículos automotores con más de 2.500 locales y la fabricación de papel y productos

⁴² - El último censo económico exhibe cifras en las cuales más del 60% del total de los establecimientos industriales del país ocupaban a menos de 6 personas (64.335 locales y 139.967 ocupados). Si a esto se le agrega que el número real de microempresas sería mucho mayor debido a distintas dificultades de medición y relevamiento censal, estas unidades aparecerían como el núcleo de unidades industriales fuertemente más numeroso a nivel nacional. Su expansión se vincula a la caída de firmas más grandes y al aumento del empleo informal como forma de supervivencia. Aunque las microempresas alcanzan índices más bajos en relación con el número de personal ocupado y el valor bruto de la producción respecto a firmas de mayor tamaño, su importancia no es menor en el mercado interno. En el caso de la RMBA y particularmente para la Ciudad de Buenos Aires, el amplio cierre de establecimientos de mayor tamaño junto con el aumento del total de locales mostraría el incremento paulatino de las microempresas en la actividad industrial.

de papel, editoriales e imprenta con 2.300 locales. Posteriormente se ubica la elaboración de alimentos, bebidas y tabaco con más de 2.000 locales (Cuadro 7).

En cuanto al nivel de ocupación, la mayor participación del empleo corresponde a productos textiles, prendas de vestir y cuero con casi 36.000 ocupados. En segundo lugar aparece la elaboración de alimentos, bebidas y tabaco con más de 33.000 ocupados. Luego se ubican la fabricación de papel y productos de papel, editoriales e imprenta con casi 27.000 ocupados, elaboración de productos químicos, derivados del petróleo, de caucho y plástico con casi 25.000 ocupados y la agrupación que abarca la producción de maquinarias, equipos y vehículos automotores con más de 23.500 ocupados (Cuadro 7).

De esta forma, cuatro de los principales grupos de actividades -productos textiles, elaboración de alimentos, fabricación de papel y productos químicos- conforman más del 70% del empleo y más del 60% de los establecimientos y del valor de producción industrial de la ciudad.

En este sentido, la Ciudad de Buenos Aires constituye una localización de gran trascendencia para la actividad industrial si se considera que aporta casi una quinta parte de los ocupados y los locales de la industria nacional. En este sentido, la dinámica de la Ciudad de Buenos Aires en el último censo es la que explica la expansión relativa de la RMBA en el conjunto del país dado que la participación de los otros partidos de la provincia de Buenos Aires que conforman la región (fundamentalmente los del Conurbano) registran una ligera caída absoluta respecto del censo anterior

Cuadro 7. Ramas de actividad, establecimientos y ocupados a nivel industrial para la Ciudad de Buenos Aires (en %). CNE '85 y '94.

CIU	Actividad	Ciudad de Bs.As.	
		Establecimientos	Ocupados
15/16	Elaboración de alimentos, bebidas y tabaco	13,3	19,9
17/18/19	Productos textiles, prendas de vestir y cuero	26,6	21,4
20/36	Industria de la madera y aserraderos	2,3	0,7
21/22	Fabricación de papel y prod. de papel, editoriales e imprenta	15,1	16,0
23/24/25	Elaborac. de productos químicos, deriv. del petróleo, de caucho y plástico	8,4	14,8
26	Productos minerales no metálicos	1,8	1,9
27/28	Metálica básica y productos de metal	9,7	7,6
29 a 35	Maquinaria, equipo, vehículo automotor, etc.	16,5	14,2
36	Otras industrias manufactureras	6,3	3,5
	Total sin unidades auxiliares	100	100

Fuente: INDEC., 1997

La mayor actividad industrial de la RMBA se desarrolla en el Conurbano Bonaerense. Este conglomerado contribuye con casi el 60% de los locales y más del 61% del empleo de la región⁴³. A nivel de las ramas de actividad el conjunto que implica la producción

⁴³- En materia de empleo industrial, los partidos del Conurbano que alcanzan mayor relevancia según el último censo económico son La Matanza con una participación de 13,3%, San Martín con un 13,0%, Vicente López con un 8,95% y Tres de Febrero con un 8,6% respectivamente. En orden decreciente siguen Avellaneda con un 7,9%, Lanús con un 7,2%, Morón con un 5,7%, Tigre con un 5,6%, Quilmes con un 4,9%, San Isidro con un 4,2%, L. de Zamora con un 4%, Gral. Sarmiento con un 2,9%, Berazategui con un 2,5%, Est. Echeverría con un 2,4% y San Fernando con un 2,1%. Finalmente, aparecen Flcio. Varela con un 1,9%, Merlo con un 1,8%, Almt. Brown con un 1,6% y Moreno con un 1,1%. Para un análisis de la industria en algunos de estos partidos ver Borello y Vío, con Bottaro, 1999; Borello y Cravino, 200; Borello, Fritzsche y Fernández, 2000.

de metálica básica y productos de metal muestra la participación más significativa con más de 4.900 locales. Le siguen en importancia la agrupación que incluye maquinaria, equipo y vehículo automotor con casi 4.500 locales y la elaboración de alimentos, bebidas y tabaco con casi 3.900 locales. Posteriormente se ubican los productos textiles, prendas de vestir y cueros con más de 3.150 locales (Cuadro 8).

En cuanto a la ocupación, la mayor participación corresponde al conjunto maquinaria, equipo y vehículo automotor con casi 77.300 ocupados. En segundo lugar se destaca la elaboración de alimentos, bebidas y tabaco con más de 54.850 ocupados. Luego se ubican la elaboración de productos químicos, derivados del petróleo, de caucho y plástico con más de 53.900 ocupados, productos textiles, prendas de vestir y cueros con más de 43.903 ocupados, y la producción de metálica básica y productos de metal con más de 41.200 ocupados (Cuadro 8).

De esta manera, los grupos de actividades más importantes –fabricación de maquinaria, equipo y vehículo automotor, elaboración de alimentos y fabricación de productos químicos- constituyen casi el 60% del empleo y aproximadamente el 55% del valor de producción industrial del Conurbano Bonaerense.

En este sentido, observando la estructura industrial del Conurbano y la de la Ciudad de Buenos Aires se pueden ver características parecidas en relación con la cantidad de ocupados en las distintas actividades y la importancia de las mismas en el valor total de la producción. De este modo, “es posible pensar que estos territorios no sostienen relaciones de complementariedad en cuanto a la producción industrial, sino que en realidad compiten por la localización de las mismas actividades. Una hipótesis que explique esta situación podría estar sustentada en la reducida diversificación que presenta la composición del producto industrial, lo cual no contribuye a la generación de ámbitos con cualidades competitivas diferentes. Es decir que en última instancia no pueden distinguirse especializaciones territoriales de la producción industrial cuyos límites distinguan entre la Ciudad de Buenos Aires y los partidos del Gran Buenos Aires” (Borello, Vío, Fritzsche, con Bottaro, 2000; pág. 17).

Cuadro 8. Ramas de actividad, establecimientos y ocupados a nivel industrial para el Conurbano Bonaerense de Buenos Aires (en %). CNE '94.

CIU	Actividad	Conurbano Bonaerense	
		Establecimientos	Ocupados
15/16	Elaboración de alimentos, bebidas y tabaco	15,8	17,2
17/18/19	Productos textiles, prendas de vestir y cuero	12,9	13,7
20/36	Industria de la madera y aserraderos	4,4	2
21/22	Fabricación de papel y prod. De papel, editoriales e imprenta	6,6	4,9
23/24/25	Elaborac. de productos químicos, deriv. del petróleo, de caucho y plástico	11	16,9
26	Productos minerales no metálicos	3,2	4,6
27/28	Metálica básica y productos de metal	20,2	12,9
29 a 35	Maquinaria, equipo, vehículo automotor, etc.	18,4	24,2
36	Otras industrias manufactureras	7,5	3,6
	Total sin unidades auxiliares	100	100

Fuente: INDEC., 1997

El conjunto de partidos que rodean al Conurbano -Escobar, Pilar, San Vicente, Gral. Rodríguez, Cañuelas y Marcos Paz- registra una pequeña participación en el total de la región (1,6 del empleo y 0,7 de los establecimientos). En el plano de las ramas de actividad la elaboración de alimentos, bebidas y tabaco muestra la participación mayor con más de 230 locales. Le siguen en orden de importancia la producción de metálica

básica y productos de metal con más de 90 locales, la fabricación de productos químicos con más de 70 locales y la producción de maquinarias, equipos y vehículos automotores con casi 70 locales. Posteriormente aparece la industria de la madera y aserraderos con más de 50 locales (Cuadro 9).

En relación con el nivel de ocupación, la mayor participación del empleo corresponde a la elaboración de alimentos, bebidas y tabaco con más de 8.400 ocupados. En segundo lugar aparece elaboración de productos químicos con más de 3.230 empleados. Luego se ubican la producción de metálica básica y productos de metal con más de 1570 ocupados, la fabricación de papel, editoriales e imprenta con aproximadamente 1.000 ocupados y la producción de maquinarias, equipos y vehículos automotores con más de 800 empleados (Cuadro 9).

Estos partidos que representan la denominada “tercer corona”, exhiben una configuración del entramado industrial semejante a la de los partidos de la “primer” y “segunda corona” del Conurbano Bonaerense. Sin embargo, se evidencia un mayor concentración en ciertos grupos de actividades -elaboración de alimentos y fabricación de productos químicos- que han recibido la mayor cantidad de inversiones en los últimos tiempos y que constituyen casi el 70% del empleo y más del 45% de los establecimientos. Otro aspecto a resaltar, es que al igual que algunos distritos del Conurbano estos partidos han recibido beneficios por la construcción o mejoras de los accesos viales (autopista Panamericana, Ezeiza-Buenos Aires y del Oeste). El conjunto de aspectos citados hacen pensar que en el futuro estos partidos lograrán una mayor contribución en el total de la industria de la RMBA.

Cuadro 9. Ramas de actividad, establecimientos y ocupados a nivel industrial para otros partidos de la RMBA (en %). CNE '94.

CIU	Actividad	Otros partidos de la RMBA	
		Establecimientos	Ocupados
15/16	Elaboración de alimentos, bebidas y tabaco	34,6	49,4
17/18/19	Productos textiles, prendas de vestir y cuero	4,6	4,7
20/36	Industria de la madera y aserraderos	7,9	1,5
21/22	Fabricación de papel y prod. de papel, editoriales e imprenta	6,5	5,9
23/24/25	Elaborac. de productos químicos, deriv. del petróleo, de caucho y plástico	11,1	19,0
26	Productos minerales no metálicos	4,6	3,5
27/28	Metálica básica y productos de metal	14,2	9,3
29 a 35	Maquinaria, equipo, vehículo automotor, etc.	10,2	4,7
36	Otras industrias manufactureras	6,3	2,0
	Total sin unidades auxiliares	100	100

Fuente: INDEC., 1997

A manera de síntesis se puede plantear que si bien, como sucede frecuentemente en los procesos de industrialización de las grandes metrópolis, la actividad industrial se ha expandido hacia la periferia esto no le ha restado peso a la ciudad en el caso de la RMBA. La ciudad de Buenos Aires presenta en principio ventajas de infraestructura, fuerza de trabajo y servicios que favorecerían la localización y el despliegue de distintas actividades industriales. Por otro lado, en los años recientes -posteriores al último censo económico- se han desarrollado múltiples transformaciones a nivel de inversiones, cierres y apertura de firmas de diferente envergadura y sector que hacen suponer que los partidos de la primera, segunda y tercer corona de la RMBA estén soportando fuertes cambios que no son del todo percibidos en este análisis.

ii) Tamaño de las firmas por nivel de ocupación⁴⁴ y alcance de las PyMEs

Según el último censo económico, la RMBA presenta un universo vasto y heterogéneo en materia de tamaño de establecimientos por número de ocupados. En este sentido, se pueden establecer una serie de rangos generales para el análisis:

- | | |
|------------------------------|---------------------|
| a) micro y pequeñas empresas | 1 a 10 personas |
| b) empresas medianas | 11 a 100 personas |
| c) grandes empresas | más de 100 personas |

Los rangos a y b constituyen el segmento de firmas tradicionalmente denominado PyME⁴⁵. Al interior de estos rangos es posible definir también una serie de niveles para enriquecer aún más el estudio:

- | | |
|------------------------------|-------------------|
| a.1.) microempresas | 1 a 5 personas |
| a.2.) pequeñas empresas | 6 a 10 personas |
| b.1) firmas medianas-chicas | 11 a 40 personas |
| b.2) firmas medianas-grandes | 41 a 100 personas |

En líneas generales y como se evidencia en el cuadro 10, la RMBA presenta una estructura de tamaño donde prevalecen claramente las firmas muy pequeñas y pequeñas (79%). Por otro parte, según estimaciones propias las empresas medianas alcanzarían cierta relevancia (19%), completando el espectro los grandes establecimientos con una pequeña participación en el total (2%)⁴⁶.

En términos más estrictos las microempresas constituyen casi el 65% de los establecimientos, las pequeñas empresas más del 14%, las firmas medianas-chicas más del 15%, las firmas medianas-grandes aproximadamente el 3,5% y las firmas grandes el 2%. Al respecto, es posible hacer algunas breves consideraciones. En primer lugar, las microempresas (siguiendo la tendencia del país y de la mayor parte de las economías del mundo) cumplen un rol predominante dado que conforman casi las dos terceras partes del total de firmas. En segundo lugar, el segmento de pequeñas y medianas empresas (chicas y grandes) representa prácticamente el tercio restante de las empresas de la región. De este modo, las firmas muy pequeñas, pequeñas y medianas constituyen casi la totalidad del universo a nivel de establecimientos industriales de la RMBA (98%).

⁴⁴ - El tamaño de las empresas puede determinarse tomando en cuenta la cantidad de ocupados industriales y/o el valor bruto de producción (VBP). La falta de datos sobre el VBP por partido para el conjunto de la RMBA nos lleva a tomar como elemento exclusivo de análisis el nivel de ocupados. No obstante, para la Zona Noroeste de la RMBA se examinarán ambas variables.

⁴⁵ - La definición de pequeña y mediana empresa en la industria (Resolución 401/89 y 52/94) establece como tope máximo la cantidad de 300 ocupados, 18 millones de pesos de ventas anuales y un capital invertido de 10 millones de pesos. En la práctica, estos niveles establecidos están más cercanos a grandes empresas, filiales de transnacionales o firmas asociados a conglomerados económicos. De esta forma, el criterio utilizado en este trabajo a nivel de tamaño ha sido más restrictivo fijando el límite superior en 100 ocupados y el límite inferior en 6 ocupados respectivamente.

⁴⁶ - Los porcentajes para las medianas y grandes empresas de la RMBA se han establecido calculando separadamente para la Ciudad de Buenos Aires los estratos de 41 a 100 y más de 100 ocupados, en base a la participación promedio de los 19 partidos del Conurbano Bonaerense. Esto arrojaría una cantidad aproximada de 595 casos para el primer estrato y de 252 para el segundo respectivamente.

Cuadro 10: Tamaño y cantidad de establecimientos industriales por nivel de ocupación para la RMBA. CNE '94 (valores absolutos).

Jurisdicciones	Número de establecimientos ocupados por estrato				
	1 a 5	6 a 10	11 a 40	41 a 100	más 100
Ciudad de Buenos Aires	11.883	2.573	2.753	847	*
19 Partidos del Conurbano	16.165	3.645	3.973	934	476
Otros Partidos de la RMBA	458	80	71	36	35
Total RMBA	28.506	6.298	6.797	2.328	

Fuente: Elaboración propia en base a tabulados inéditos del INDEC, 1997

* Para Capital Federal los datos que se tienen no contemplan separadamente los estratos de más de 40 ocupados.

La RMBA expone distintos niveles de importancia de los estratos según el territorio. En la Ciudad de Buenos Aires las empresas muy pequeñas representan casi el 66% de los casos, las firmas pequeñas más del 14%, las firmas medianas-chicas más del 15% y la suma de las firmas medianas-grandes con los establecimientos de más de 100 ocupados aproximadamente el 4,7%. En los 19 partidos del Conurbano las microempresas constituyen más del 64% de los locales, las pequeñas empresas el 14,5%, las firmas medianas-chicas casi el 16%, las firmas medianas-grandes más del 3,5% y las firmas grandes cerca del 2%. En los otros partidos de la RMBA las empresas muy pequeñas son más del 67% de los casos, las firmas pequeñas casi el 12%, las firmas medianas-chicas más del 10%, las firmas medianas-grandes más del 5% y los grandes establecimientos más del 5%. De este modo, se aprecia una alta similitud de tamaños en la participación de los establecimientos por ocupados entre la Ciudad de Buenos y los 19 partidos del Conurbano, en relación con los otros partidos de la región que alcanzan valores más elevados en los estratos de ocupación más altos (firmas medianas-grandes y fundamentalmente los grandes establecimientos).

iii) Relación entre empresas e instituciones

En el contexto argentino las relaciones establecidas entre las firmas industriales y las instituciones de apoyo son por lo general débiles o escasas. Si bien estas características varían sustancialmente según el lugar (i.e.: no es lo mismo el caso de la ciudad de Rafaela y de ciertos municipios de la RMBA y la Provincia de Buenos Aires, con un entramado productivo e institucional relativamente importante, que zonas menos desarrolladas del interior del país), se pueden apreciar una serie de rasgos particulares teniendo en cuenta el área que estamos describiendo.

Para un análisis a nivel regional y local es posible distinguir distintas clases de acciones de índole institucional⁴⁷. Un primer plano se relaciona con diversas acciones generales tendientes a captar inversiones o promover servicios de infraestructura (gestión de parques y zonas industriales). Por un lado, la atracción de inversiones privadas aparece en los últimos tiempos como un objetivo ineludible para las administraciones municipales dado la falta de recursos propios para estimular el desarrollo⁴⁸. Esto ha llevado a múltiples controversias entre los distritos por la captación de algún tipo de inversión propuesta para una zona determinada. Otro aspecto es el que se relaciona con los parques y las zonas industriales preestablecidas. En la última década, a diferencia de años anteriores donde las provincias tenían un papel preponderante, la tendencia apunta a que los nuevos parques y aglomeraciones industriales planificadas sean de gestión

⁴⁷ - Ver sobre este tema Borello, Friezche y Barnes, 2000.

⁴⁸ - Sobre esta temática Borello (2000) muestra que gran parte de la inversión privada y los proyectos más grandes de la RMBA están dirigidos al extremo norte: Zárate, Campana Tigre y Pilar.

municipal, privada o mixta, con una progresiva participación de las firmas establecidas⁴⁹. Por otra parte, el desarrollo de viveros o incubadoras de empresas aparece también como un instrumento en plena expansión.

Un segundo plano tienen que ver con acciones concretas encaminadas a establecer lazos de “adicionalidad institucional” entre actores públicos y privados, tanto a nivel municipal como regional. Estas actividades varían según los objetivos perseguidos. Por una parte, tenemos la promoción de un área dentro del municipio dirigida al apoyo de la producción que puede asumir distintas formas (aparecer como una secretaría de producción o dirección de industria municipal con la participación activa de otras instituciones, ser una agencia de desarrollo regional o del distrito, actuar como un organismo mixto a partir de una iniciativa provincial⁵⁰, etc.). Por otro lado, otras acciones más complejas de impulso institucional son los planes estratégicos que plantean lineamientos a futuro en las distintas áreas y dónde el papel desempeñado por las instituciones ligadas a la producción es de primordial importancia.

Una mención especial merece el análisis de las cámaras empresariales. Más allá de sus diferencias a nivel de tamaño y grado de intervención, estas entidades han cumplido tradicionalmente un papel de *lobby* sobre las políticas gubernamentales en materia económica. Los profundos cambios desarrollados en los últimos años han empezado a poner en duda estas funciones originales y determinan nuevos desafíos para este tipo de organizaciones que por lo general han tenido una baja representatividad sobre el conjunto empresarial. El reciente interés por cuestiones vinculadas al desarrollo local han dado también un renovado impulso a las cámaras de primer grado, aunque las mismas presentan múltiples falencias que van desde los problemas de convocatoria y legitimidad hasta los inconvenientes más vinculados con la búsqueda de una nueva identidad en el contexto presente.

En este sentido, es posible observar en los últimos años, y particularmente para la RMBA, el despliegue de ciertas acciones institucionales tendientes a colaborar con el tejido industrial local. Sin embargo, este accionar es todavía muy frágil e incipiente y está enmarcado en una serie de condicionamientos de índole más estructural donde la falta de recursos a nivel local y la ausencia o debilidad de un direccionamiento estratégico de la industria en el plano nacional aparecen como los factores fundamentales.

1.b. Ocupación industrial, cantidad de establecimientos y valor de producción en la Zona Noroeste de la RMBA

Los partidos que conforman la Zona Noroeste de la RMBA (San Martín, Tres de Febrero y ex-General Sarmiento -San Miguel, Malvinas Argentinas y José C. Paz-) representan, según el indicador que se tome, aproximadamente el 15% de la actividad industrial de la región y el 7% a nivel nacional. Esta importante participación, en base al

⁴⁹ - Para el caso de la RMBA es posible apreciar entre los nuevos parques y zonas industriales planificadas más de 20 proyectos terminados o en ejecución (Borello, Fietzche y Barnes, 2000).

⁵⁰ - Un ejemplo de esta última opción son los centros del Instituto de Desarrollo Empresarial Bonaerense (IDEP) en la provincia de Buenos Aires. Para un análisis detallado de esta experiencia ver Gatto, Ferraro, Carmona y Sztulwark (2000).

CNE '94, plantea una serie de particularidades de la industria en términos de empleo, número de establecimientos y valor de producción.

En el noroeste de la RMBA se registran más de 82 mil ocupados distribuidos en casi 6.700 establecimientos, en el radio que se inicia con los partidos de la denominada primer corona (Gral. San Martín y Tres de Febrero) hasta los de la segunda (General Sarmiento). De acuerdo a los datos de 1994 y como muestra el cuadro 11, la mayor actividad industrial se desarrolla en los dos primeros partidos -que obtienen los principales lugares en el contexto general de la región- aunque con menor presencia se observa también en este último. El partido de Gral. San Martín aporta más del 53% de los ocupados y casi el 52% de los establecimientos de la zona. Seguidamente, aparece el partido de Tres de Febrero con casi el 35% del personal ocupado y el 37% de los locales. En último término, se ubica el partido de Gral. Sarmiento con más del 11% de los ocupados y los establecimientos.

Un análisis más puntual de los partidos muestra que Gral. San Martín concentra casi el 8% del empleo y los establecimientos industriales de la RMBA, Tres de Febrero más del 5% de los ocupados y los locales, y Gral. Sarmiento más del 1,6% respectivamente para ambos indicadores. Si este ejercicio lo realizamos a nivel nacional Gral. San Martín presenta casi un 4% de los ocupados y más del 3% de los establecimientos, Tres de Febrero aproximadamente el 2,5% del empleo y los locales, y Gral. Sarmiento casi el 1% tanto de puestos ocupados como de plantas manufactureras.

En cuanto al valor de producción por partido tenemos que Gral. San Martín reúne más del 50% de la sub-región, Tres de Febrero alrededor del 40% y Gral. Sarmiento más del 10%. Este elemento a nivel nacional muestra que Gral. San Martín representa un 5,6% de la producción total, Tres de Febrero un 3,1% y Gral. Sarmiento casi el 1% respectivamente.

Cuadro 11. Establecimientos, ocupados y valor de la producción por partido de la Zona Noroeste de la RMBA. CNE '94 (valores absolutos).

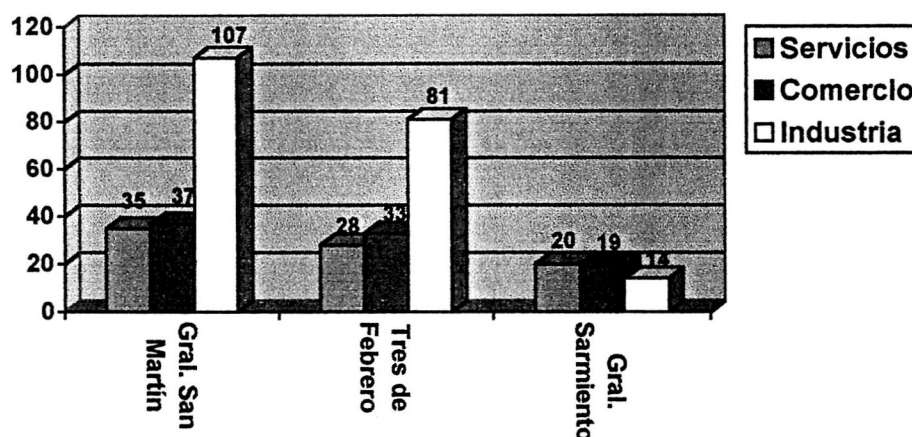
Municipios	Establecimientos	Ocupados	Valor de la Producción (en millones de pesos)
Gral. San Martín	3.455	43.702	3.695
Tres de Febrero	2.467	28.469	2.994
Gral. Sarmiento	755	9.853	857
Total Zona Noroeste de la RMBA	6.677	82.024	7.546
TOTAL RMBA	46.261	562.274	50.168

Fuente: INDEC, 1997.

Una mirada más amplia respecto a la presencia de actividad industrial en los partidos de la Zona Noroeste de la RMBA se alcanza comparando la cantidad de ocupados industriales con la población total y los distintos sectores económicos por distrito (Gráfico 1). El primer lugar lo alcanza claramente Gral. San Martín con 107 ocupados industriales cada mil habitantes, dato que casi triplica a los otros sectores (comercio con 37 ocupados c/mil habitantes y servicios con 35 ocupados respectivamente). Un segundo lugar en esta relación lo ocupa Tres de Febrero con 81 ocupados industriales cada mil habitantes, que al igual que el distrito anterior alcanza una alta participación respecto a los servicios (33 ocupados cada mil habitantes) y el comercio (28 ocupados cada mil habitantes). Finalmente, Gral. Sarmiento como es un partido con pocos establecimientos industriales y escasa ocupación industrial en relación con la población

total (14 ocupados cada mil habitantes) muestra mayores valores en los otros sectores económicos (servicios con 20 ocupados c/mil habitantes y comercio con 19 ocupados respectivamente). No obstante, esto no implica que este distrito carezca de vinculaciones con el resto de la industria de la RMBA. Una cantidad significativa de ocupados industriales de Gral. Sarmiento vive allí pero trabaja en otros partidos⁵¹.

Gráfico 1: Partidos de la Zona Noroeste de la RMBA. Número de ocupados en industria, comercio y servicios cada mil habitantes (CNE'94).



Fuente: INDEC, 1997.

1.c. Distribución por rama de actividad según ocupación y establecimientos

La distribución por rama de actividad para la Zona Noroeste de la RMBA muestra distintas características a nivel de establecimientos y ocupados según los partidos. Gral. San Martín expone, como lo indica el cuadro 12, su mayor participación a nivel de ocupados en maquinaria, equipo y vehículo automotor con más de 11.300 puestos de trabajo. Seguidamente en orden de importancia aparecen la producción de textiles, prendas de vestir y cuero con 9.650 ocupados; la elaboración de productos químicos, derivados del petróleo, de caucho y plástico con casi 6.600 empleados; metálica básica y productos de metal con casi 5.300 ocupados; y elaboración de alimentos, bebidas y tabaco con 4.045 empleados.

En relación con los establecimientos, la mayor participación corresponde a la metálica básica y productos de metal con más de 730 firmas. En segundo lugar aparece maquinaria, equipo y vehículo automotor con más de 675 establecimientos. Luego se ubican la producción de textiles, prendas de vestir y cuero con más de 560 locales; y la elaboración de productos químicos, derivados del petróleo, de caucho y plástico con más de 475 locales.

⁵¹ - Según los datos de una encuesta realizada por Kohan y Fournier (1998) del Instituto del Conurbano de la UNGS el número de ocupados industriales del ex-partido de General Sarmiento alcanzaba la cantidad de 50.306 para 1997. Estas cifras obtenidas mediante el relevamiento de hogares, notablemente superiores a las del Censo Económico de 1994 (10.297 trabajadores industriales) que contabiliza a los ocupados en términos de los locales donde se realizan actividades económicas, mostrarían en principio la verdadera dimensión que podría llegar a alcanzar en la actualidad el empleo industrial en ese partido.

Cuadro 12. Distribución de establecimientos y puestos de trabajo por rama de actividad a nivel industrial para el partido de Gral. San Martín (en %). CNE '94.

CIU	Actividad	Partido de Gral. San Martín	
		Establecimientos	Ocupados
15/16	Elaboración de alimentos, bebidas y tabaco	8	9,5
17/18/19	Productos textiles, prendas de vestir y cuero	16,8	22,8
20/36	Industria de la madera y aserraderos	3	1,5
21/22	Fabricación de papel y prod. de papel, editoriales e imprenta	6	4
23/24/25	Elabor. de productos químicos, deriv. del petróleo, de caucho y plástico	14,2	15,6
26	Productos minerales no metálicos	2,2	1,9
27/28	Metálica básica y productos de metal	21,8	12,5
29 a 35	Maquinaria, equipo, vehículo automotor, etc.	20,1	26,8
36	Otras industrias manufactureras	7,9	5,4
	Total sin unidades auxiliares	100	100

Fuente: INDEC, 1997

El partido de Tres de Febrero, al igual que Gral. San Martín, presenta mayor nivel de ocupados en maquinaria, equipo y vehículo automotor con más de 11.140 puestos de trabajo. Le siguen de manera muy alejada en orden de importancia metálica básica y productos de metal con casi 4.180 ocupados; elaboración de productos químicos, derivados del petróleo, de caucho y plástico con 3.580 empleados; producción de textiles, prendas de vestir y cuero con más de 2.900 ocupados; y la elaboración de alimentos, bebidas y tabaco con 2.780 empleados (Cuadro 13).

En lo referido a los establecimientos, de la misma forma que el partido de Gral. San Martín, la mayor participación recae en la metálica básica y productos de metal con casi 590. En segundo lugar se destaca la maquinaria, equipo y vehículo automotor con casi 470 establecimientos. Luego aparecen la producción de textiles, prendas de vestir y cuero con 290 locales; y la fabricación de productos químicos, derivados del petróleo, de caucho y plástico con 265 establecimientos (Cuadro 13).

Cuadro 13. Distribución de establecimientos y puestos de trabajo por rama de actividad a nivel industrial para el partido de Tres de Febrero (en %). CNE '94.

CIU	Actividad	Partido de Tres de Febrero	
		Establecimientos	Ocupados
15/16	Elaboración de alimentos, bebidas y tabaco	9,8	10
17/18/19	Productos textiles, prendas de vestir y cuero	12,2	10,4
20/36	Industria de la madera y aserraderos	4,2	1,7
21/22	Fabricación de papel y prod. de papel, editoriales e imprenta	6	3,6
23/24/25	Elaborac. de productos químicos, deriv. del petróleo, de caucho y plástico	11,2	12,9
26	Productos minerales no metálicos	2,2	1,6
27/28	Metálica básica y productos de metal	24,7	15
29 a 35	Maquinaria, equipo, vehículo automotor, etc.	19,7	40
36	Otras industrias manufactureras	10	4,8
	Total sin unidades auxiliares	100	100

Fuente: INDEC, 1997

Gral. Sarmiento expone, como lo indica el cuadro 14, su mayor participación a nivel de ocupados en la elaboración de productos químicos, derivados del petróleo, de caucho y plástico con casi 6.600 puestos de trabajo. Seguidamente en orden de importancia aparecen la maquinaria, equipo y vehículo automotor con más de 1900 ocupados; la producción de textiles, prendas de vestir y cuero con casi 1.510 ocupados; y la elaboración de alimentos, bebidas y tabaco con 1.505 empleados.

En relación con los establecimientos, la participación más importante corresponde a la elaboración de alimentos, bebidas y tabaco con más de 190. En segundo lugar aparece la metálica básica y productos de metal con más de 130 locales. Luego se ubican maquinaria, equipo y vehículo automotor con 100 establecimientos; la producción de textiles, prendas de vestir y cuero con casi 75 locales; y la elaboración de productos químicos, derivados del petróleo, de caucho y plástico con más de 70 locales.

Cuadro 14. Distribución de establecimientos y puestos de trabajo por rama de actividad a nivel industrial para el partido de Gral. Sarmiento (en %). CNE '94.

CIU	Actividad	Partido de Gral. Sarmiento	
		Establecimientos	Ocupados
15/16	Elaboración de alimentos, bebidas y tabaco	26,2	16
17/18/19	Productos textiles, prendas de vestir y cuero	10	16,1
20/36	Industria de la madera y aserraderos	6,6	3
21/22	Fabricación de papel y prod. de papel, editoriales e imprenta	6	1,9
23/24/25	Elaborac. de productos químicos, deriv. del petróleo, de caucho y plástico	9,9	25,7
26	Productos minerales no metálicos	4,2	4,6
27/28	Metálica básica y productos de metal	18,1	9,6
29 a 35	Maquinaria, equipo, vehículo automotor, etc.	13,7	20,5
36	Otras industrias manufactureras	5,3	2,6
	Total sin unidades auxiliares	100	100

Fuente: INDEC, 1997

El análisis desarrollado anteriormente sobre los partidos puede profundizarse tomando en cuenta la distribución de ocupados según las principales ramas de actividad a dos dígitos (Cuadro 15). En este sentido, el partido de Gral. San Martín presenta la mayor cantidad de ocupados en las ramas de la industria textil, metalmecánica y del plástico con casi 18.400 puestos de trabajo que representan el 42% del total de ocupación industrial del municipio. El partido de Tres de Febrero exhibe sus índices más elevados a nivel de ocupados en las ramas metalmecánicas y de alimentos con 14.820 puestos de trabajo, los cuales constituyen el 52% del total de la mano de obra industrial. Finalmente, Gral. Sarmiento muestra su mayor ocupación en las ramas vinculadas con la elaboración de alimentos, los productos químicos y de plástico y la industria metalmecánica que con 5.060 ocupados representan más del 53% del total de puestos de trabajo industriales.

Un examen más detenido a nivel de las principales ramas de actividad de los partidos a cinco dígitos (Cuadro 16), nos indica que Gral. San Martín -al igual que los otros partidos de la zona- exhibe su mayor nivel de ocupación en autopartes con casi 4.200 empleados. Si a esto se le suma la elaboración de productos plásticos y la fabricación de tejidos y acabados de productos textiles nos encontramos con una cantidad de 10.240 ocupados que equivalen a un 23% del total de la ocupación industrial del distrito. El partido de Tres de Febrero presenta su mayor proporción de ocupados fundamentalmente en las ramas metalmecánicas (autopartes, fabricación de motocicletas y otros productos metálicos), que junto con los productos plásticos comprenden casi 9.600 ocupados y equivalen a más del 33% del total de ocupación manufacturera del partido. Gral. Sarmiento, por su parte, muestra sus mayores índices de ocupados en una conjunto de ramas (autopartes, curtido y terminación de cueros, otros productos de panadería y accesorios de vestir) que alcanzan la cantidad de 2.380 puestos y corresponden a un 25% del total de ocupación industrial del distrito.

Cuadro 15. Distribución de ocupados por partido según las principales ramas de actividad a dos dígitos para la Zona Noroeste del RMBA

Partido	Rama	Descripción	Ocupados en la rama	Total de ocupados
Gral. San Martín	17	Fabricación de productos textiles	7.094*	43.701
	28	Fabric. de prod. de metal, no maq. y equipo	4.373	43.701
	25	Fabr. productos de caucho y plástico	4.161*	43.701
	29	Fabricación de maquinaria y equipo	2.765	43.701
Tres de Febrero	34	Fabr. de automotores, remolques y semi	4.412	28.454
	28	Fabric. de prod. de metal, no maq. y equipo	4.373	28.454
	35	Fabr. de otros tipos de equipo de transporte	3.104*	28.454
	15	Elaborac. de prod. alimenticios y bebidas	2.931	28.454
Gral. Sarmiento	15	Elaborac. de prod. alimenticios y bebidas	1.730	9.475
	24	Fabr. de sustancias y productos químicos	1.191	9.475
	25	Fabr. productos de caucho y plástico	1.151	9.475
	34	Fabr. de automotores, remolques y semi	993	9.475

* Valores máximos de ocupación por rama de actividad para el total del Conurbano Bonaerense

Fuente: INDEC, 1997

Cuadro 16. Distribución de ocupados por partido según principales ramas de actividad a cinco dígitos para la Zona Noroeste del RMBA

Partido	Rama	Descripción	Ocupados en la rama	Total de ocupados
Gral. San Martín	34300	Autopartes	4.176	43.701
	25209	Productos plásticos	2.366	43.701
	17114	Fabricación de tejidos textiles	1.960	43.701
	17120	Acabado de productos textiles	1.738	43.701
Tres de Febrero	34300	Autopartes	4.381	28.454
	35910	Fabricación de motocicletas	2.708	28.454
	25209	Productos plásticos	1.260	28.454
	28999	Otros productos metálicos	1.249	28.454
Gral. Sarmiento	34300	Autopartes	915	9.475
	19110	Curtido y terminación de cueros	500	9.475
	15419	Elaboración de otros prod. de panadería	484	9.475
	18101	Confec. de acces. de vestir no cuero	484	9.475

Fuente: INDEC, 1997.

Otro punto interesante a resaltar son los valores máximos de ocupación para el conjunto de la Zona Noroeste de la RMBA, según la clasificación de ramas de actividad a dos dígitos (Cuadro 16). De acuerdo con la distribución que presenta este cuadro para las distintas ramas y municipios, observamos que los mayores niveles de ocupación para la zona de referencia se dan fundamentalmente en el partido de Gral. San Martín.

Este municipio muestra valores máximos de ocupación en las siguientes actividades: elaboración de alimentos, bebidas y tabaco; productos textiles, prendas de vestir y cuero; producción de madera y productos de corcho; fabricación de papel y productos de papel; edición, impresión y grabaciones; fabricación de productos químicos, derivados del petróleo, de caucho y plástico; productos minerales no metálicos; metálica básica y productos de metal; fabricación de maquinaria, equipo, aparatos eléctricos, de radio y TV, instrumentos médicos, de precisión y relojes, automotores, remolques y otros tipos de equipos de transporte. Estas ramas suman en su conjunto a 41.460 ocupados y representan casi el 95% del total de empleados industriales del partido. Entre estas actividades, la fabricación de productos textiles es la que expone la mayor concentración de empleados, si se considera que sólo en Gral. San Martín esta rama

concentra un casi 34% del total de ocupados en esa actividad en el conjunto de los partidos del Conurbano.

Por otro lado, el partido Tres de Febrero alcanza su pico de ocupación más elevado para la zona noroeste en la fabricación de otros tipos de equipos de transporte (con más de 3.100 ocupados que representan casi el 11% del total de ocupación industrial del municipio). Esta actividad a nivel del Conurbano equivale a más del 52% del total de ocupados. En otro sentido, el partido de Gral. Sarmiento consigue el mayor nivel de ocupados para esta subregión en ramas de menor relevancia (fabricación de coque, productos de petróleo y fabricación de maquinaria de oficina, contabilidad e informática con el 1,3% del total del empleo industrial del municipio).

Los valores máximos de ocupación para el conjunto de la Zona Noroeste de la RMBA pueden analizarse también tomando en cuenta la distribución por partido de las diez ramas de actividad a cinco dígitos que más participan en el total (Cuadro 18). En este sentido, al igual que en el caso anterior el partido de Gral. San Martín muestra la mayor cantidad de picos de ocupación por rama de actividad para la zona. Esto se da en productos plásticos, textiles (fabricación, acabado, hilandería y otros productos), metálicos, de caucho y accesorios de vestir con más de 11.300 ocupados que representan el 3,4% de la ocupación industrial del Conurbano y casi el 26% de esos puestos para el partido. No obstante, el municipio de Tres de Febrero aparece con la mayor concentración de ocupados por rama para la zona: autopartes y fabricación de bicicletas ocupan a casi 7.090 empleados y constituyen el 2,1% de la ocupación a nivel industrial del Conurbano y el 25% para el partido respectivamente.

Cuadro 17. Valores máximos por distribución de ocupados según ramas de actividad (2 dígitos) para los partidos de la Zona Noroeste de la RMBA

A	B	C	D	E	F	G	H
Rama	Descripción	Partido	Ocupados en la rama (Partido)	Total de ocupados (Partido)	% (D/E)	Ocupados en la rama (Conurbano)	% (D/G)
15	Elaborac. de prod. alimenticios y bebidas	Gral. San Martín	3.464	43.701	7,9	54.990	6,3
16	Elaborac. de productos de tabaco	Gral. San Martín	609	43.701	1,4	1.729	35,3
17	Fabricación de productos textiles	Gral. San Martín	7.094*	43.701	16,2	21.131	33,6
18	Fabr. De prendas de vestir y teñido de pieles	Gral. San Martín	882	43.701	2	7.055	12,5
19	Curtido y terminación de cueros	Gral. San Martín	1.381	43.701	3,1	14.989	9,2
20	Producción de madera y product. de corcho	Gral. San Martín	656	43.701	1,5	6.409	10,2
21	Fabricación de papel y productos de papel	Gral. San Martín	871	43.701	2	9.895	8,8
22	Edición, impresión y grabaciones	Gral. San Martín	766	43.701	1,7	6.901	11
23	Fabricación de coque, productos de petróleo	Gral. Sarmiento	75	9.475	0,8	1.869	4
24	Fabr. de sustancias y productos químicos	Gral. San Martín	2862	43.701	6,5	28.148	10,1
25	Fabr. productos de caucho y plástico	Gral. San Martín	4.161*	43.701	9,5	24.865	16,7
26	Fabr. de productos minerales no metálicos	Gral. San Martín	883	43.701	2	14.857	5,9
27	Fabricación de metales comunes	Gral. San Martín	918	43.701	2,1	10.725	8,5
28	Fabric. de prod. de metal, no maq. y equipo	Gral. San Martín	4.373	43.701	10	31.288	14
29	Fabricación de maquinaria y equipo	Gral. San Martín	2.765	43.701	6,3	21.937	12,6
30	Fabric. de maq. de oficina, contab. y equipo	Gral. Sarmiento	48	9.475	0,5	468	10,2
31	Fabr. de maquinaria y aparatos eléctricos	Gral. San Martín	2.334*	43.701	5,3	14.707	15,9
32	Fabr. de equipos y aparatos de radio, TV	Gral. San Martín	184	43.701	0,4	2.723	6,7
33	Fabr. de instr. médicos, prescs. y relojes	Gral. San Martín	516*	43.701	2,7	3.015	17,1
34	Fabr. de automotores, remolques y semi	Gral. San Martín	4.479	43.701	10,2	27.946	16
35	Fabr. de otros tipos de equipo de transporte	Tres de Febrero	3.104*	28.454	10,9	5.918	52,4
36	Fabr. de muebles, ind. manufactureras NCP	Gral. San Martín	2.262*	43.701	5,2	12.012	18,8

* Valores máximos de ocupación por rama de actividad para el total del Conurbano Bonaerense

Fuente: INDEC, 1997.

Cuadro18. Valores máximos por distribución de ocupados según ramas de actividad (5 dígitos) para los partidos de la Zona Noroeste de la RMBA

A	B	C	D	E	F	G	H
Rama	Descripción	Total de ocupados	Total ocupados (Conurbano)	% (C/D)	Partido	Ocupados en la rama	% (G/C)
34300	Autopartes	20.990	334.785	6,2	Tres de Febrero	4.381*	20,9
35910	Fabricación de motocicletas	3.358	334.785	1	Tres de Febrero	2.708*	80,6
25209	Productos plásticos	11.413	334.785	3,4	Gral. San Martín	2.366*	20,7
17114	Fabricación de tejidos textiles	4.010	334.785	1,2	Gral. San Martín	1.960	48,9
17120	Acabado de productos textiles	4.411	334.785	1,3	Gral. San Martín	1.738	39,4
28999	Otros productos metálicos	10.935	334.785	3,2	Gral. San Martín	1.668*	15,2
25190	Fabric. de otros productos de caucho	4.461	334.785	1,3	Gral. San Martín	944	21,2
17113	Hilandería de fibras textiles	3.464	334.785	1	Gral. San Martín	928	27
18101	Confec. de acces. de vestir no cuero	6.767	334.785	2	Gral. San Martín	853	12,6
17290	Fabricación de otros productos textiles	2.555	334.785	0,7	Gral. San Martín	848	33,1

* Valores máximos de ocupación por rama de actividad para el total del Conurbano Bonaerense

Fuente: INDEC, 1997

A modo de síntesis, se puede plantear que los partidos de Gral. San Martín y Tres de Febrero exhiben una configuración por rama de actividad muy similar tanto a nivel de ocupados como de establecimientos. En este sentido, resulta claro que la mayor cantidad de firmas se ubican en los sectores tradicionalmente agrupados bajo la denominación de industria metalmecánica (CIU 27 a 35), especialmente en Tres de Febrero. A este grupo también se le pueden sumar como actividades predominantes la fabricación de productos textiles, plásticos y químicos, que alcanzan fundamental importancia en el distrito de Gral. San Martín. Por otro lado, Gral. Sarmiento si bien presenta una estructura industrial menos importante donde la elaboración de alimentos y bebidas casi duplica a la de los otros partidos, no se sale del todo del patrón característico de la zona a nivel de rama de actividad. Esto se pone de manifiesto en la significación que obtienen la fabricación de químicos, plásticos, textiles, prendas de vestir y cuero, y productos de la industria metalmecánica.

1.d. Especialización y diversificación industrial por partido de la Zona Noroeste de la RMBA⁵²

Para determinar claramente la “importancia relativa”⁵³ de las ramas en donde la industria juega un papel significativo en relación con los partidos de la Zona Noroeste respecto al conjunto del Conurbano Bonaerense, se hace necesario contar una serie de criterios. En primer lugar, un aspecto a considerar es el *nivel de especialización* de la industria en cada partido de la zona de referencia. Esto supone determinar que ramas de la industria del municipio logran: a) aparecer entre los cinco primeros lugares en la participación sobre el total de ocupados de la rama en el Conurbano y participar en no menos del 1% de ese total; b) constituir al menos un 1% de los ocupados del partido; y c) contribuir con la ocupación del partido por arriba de lo que esa rama lo hace sobre el

⁵² - Para el análisis de esta sección se ha tomado el desarrollo metodológico realizado sobre esta temática por Borello, Vio, Fritzsche, con Bottaro (2000).

⁵³ - La importancia relativa puede examinarse a partir del “Valor Bruto de producción (VBP)” o tomado a la vez los “Puestos de Trabajo Ocupados”. Como no disponemos del VBP desagregado a nivel de partido para el conjunto del Conurbano, lo cual significa una limitación importante, trabajaremos con la variable “Puestos de trabajo Ocupados” de modo de poder establecer tentativamente la magnitud de cada una de las principales ramas.

total de ocupados del Conurbano⁵⁴ y superar un cierto “umbral de especialización”⁵⁵. En segundo lugar, este criterio de *especialización* puede combinarse con otro de *diversificación industrial* por partido que permita ver además de la cantidad de ramas especializadas la calidad de las mismas, de acuerdo a su agrupamiento en seis categorías según su complejidad técnica⁵⁶: 1) commodities, 2) commodities alimenticias, 3) tradicionales, 4) durables, 5) complejo automotor y 6) difusores del progreso técnico (Cuadro 19).

En relación con la especialización y diversificación industrial para los partidos de la Zona Noroeste de la RMBA observamos, más allá de la estructura manufacturera particular de cada distrito, ramas especializadas en por lo menos tres categorías. Esto muestra, al igual que para el conjunto del Conurbano, una especialización en varias ramas de actividad y una diversificación importante de esa especialización. Si bien en todos los partidos de la zona predominan mayoritariamente las categorías 3 (tradicionales) y 1 (commodities)⁵⁷, se observa también una significativa presencia de las ramas difusoras de progreso técnico (categoría 6).

Un análisis más detenido a nivel de distrito nos permite apreciar una serie de singularidades. Gral. San Martín presenta la mayor cantidad de ramas especializadas en industrias tradicionales (14 ramas), luego aparecen las commodities (4 ramas), el complejo automotor (1 rama) y los difusores del progreso técnico (1 rama). El partido de 3 de Febrero, que alcanza el mayor número de categorías de especialización de la zona y del total del Conurbano, exhibe ramas especializadas en industrias tradicionales (8 ramas), difusores de progreso técnico (4 ramas), commodities (3 ramas), complejo automotor (2 ramas), durables (1 rama) y commodities alimenticias (1 rama). Gral. Sarmiento, por otro lado, manifiesta ramas especializadas en industrias tradicionales (4 ramas), difusores de progreso técnico (1 rama) y commodities (1 rama).

En este sentido, Gral. San Martín y Tres de Febrero comparten ramas de especialización en 9 industrias (otras maquinarias, autopartes, productos plásticos, otros textiles, revest./metales, otros productos metálicos, muebles/otros materiales, tejidos y otros productos de papel), de las cuales 2 de ellas (autopartes y productos plásticos) aparecen dentro del Conurbano exclusivamente en estos partidos y Vicente López. En otro orden, Gral. Sarmiento sólo comparte 1 rama de especialización (otros/caucho) con el partido de Gral. San Martín. Otro punto a destacar, es que un marco de heterogeneidad estructural de la industria como el que predomina en el Conurbano Bonaerense podemos

⁵⁴ - Esta relación se denominará **índice de especialización simple**, que surge del *cociente* entre dos cocientes: 1) ocupados de la rama sobre ocupados totales en el partido; 2) ocupados de la rama sobre ocupados totales en el Conurbano. Si el *cociente* general es superior a 1 implica una especialización de esa rama en el partido por sobre el promedio del Conurbano Bonaerense.

⁵⁵ - El “umbral” determinado es 1,2 para los partidos de la Zona Noroeste de la RMBA que aparecen en los seis primeros lugares en la participación de los ocupados del Conurbano, al menos, en 1/3 de las ramas de la industria (50 ramas): San Martín y Tres de Febrero, y el valor 3 para el partido restante.

⁵⁶ - Ver sobre la argumentación de esta clasificación de ramas de la industria el libro “Made in Brasil” de Joao Feraz citado por Borello, Vio y Fritzche, con Bottaro (1999).

⁵⁷ - La supremacía de estas categorías, que se hace presente para todo el Conurbano, se debe además a que contienen en su interior a la mayor cantidad de ramas dentro del total de la industria. En este sentido, de las 159 ramas manufactureras 83 son categoría 3 (tradicionales), 32 son categoría 2 (commodities), 27 son categoría 6 (difusores de progreso técnico) y las 17 ramas restantes se dividen en las otras tres categorías. Por otro lado, en un nivel más amplio estas características se vinculan con el desarrollo histórico de la estructura industrial argentina.

ver ramas con especialización únicamente en un partido; este es el caso de Tres de Febrero con la producción de motocicletas.

Dentro de los seis partidos que obtienen mayor número de ocupados y establecimientos para el total del Conurbano, entre los cuales están Gral. San Martín y Tres de Febrero, encontramos también mayor especialización por rama (más de un tercio de las mismas con un valor de “umbral” de 1,2). Si consideramos el tamaño de planta promedio por partido, de la misma forma que para el conjunto del Conurbano la Zona Noroeste de la RMBA presenta entre 10 y 15 ocupados -12,4-. La mayor dimensión a nivel de establecimiento se manifiesta en Gral. Sarmiento (13,1), lo cual aparece lógico si se considera que las plantas más grandes dentro del Conurbano Bonaerense se encuentran mayormente en los partidos de la “segunda corona”. No obstante, es necesario aclarar que Gral. Sarmiento apenas supera el promedio de la zona y que esta muy distante de otros partidos de la “segunda corona” que obtienen valores mucho más elevados (i.e.: Tigre con 29,2; Florencio Varela con 24,5; y Berazategui con 22,2). Por otro lado, Gral. San Martín y especialmente Tres de Febrero como partidos característicos de la “primera corona” tienen predominancia de establecimientos de tamaño medio y pequeño⁵⁸(Cuadro 20).

Cuadro19. Especialización y diversificación industrial por partido de la Zona Noroeste de la RMBA

Partido	1 commodities	2 commodities alimenticias	3 tradicionales	4 durables	5 complejo automotor	6 difusores de progreso técnico
Gral. San Martín	Hilado de fibras Tejidos Acabado Otros productos de papel Pinturas		Galletitas Cigarrillos (<i>Nobleza Piccardo</i>) Textiles Otros textiles Calzado de tela Otros/caucho Prod. plásticos Trabajo en metal Revest./metal Otros prod. metálicos Otros prod. eléctricos Mueb./otros materiales Otros		Autopartes	Otras maquinarias
Tres de Febrero	Tejidos Otros productos de papel Pinturas	Conservas	Otros textiles Medias Prod. plásticos Prod. metálicos Revest./metal Ferretería Hojalata Otros prod. metálicos Mueb./otros materiales	Motocicletas	Automotriz (<i>Sevel y otro</i>) Autopartes	Bombas/compresores Otras maquinarias Máquinas-herramienta Motores eléctricos
Gral. Sarmiento	Curtido de cuero		Otros prod. alimenticios Cosméticos Otros/caucho Recipientes de metal			Engranajes (<i>SKF</i>)

Fuente: Borello, Vio y Fritzsche, con Bottaro (2000)

⁵⁸ - En la sección siguiente se desarrollará detenidamente la cuestión de los tamaños de las firmas y la importancia de las PyMEs para los partidos de la Zona Noroeste de la RMBA.

Cuadro 20. Especialización en ramas, categorías y tamaño de planta promedio por partido

Partido	Categorías	Ramas	Ocupados por local
Gral. San Martín	4	20	12,6
Tres de Febrero	6	20	11,5
Gral. Sarmiento	3	6	13,1
Total Zona Noroeste de la RMBA	13	46	(promedio) 12,4
Otros partidos del Conurbano	55	173	(promedio) 15,3
Total Conurbano	69	220	(promedio) 13,2

Fuente: Elaboración propia en base a Borello, Vio y Fritzsche, con Bottaro (2000)

Analizando la cantidad de ramas de especialización y de categorías que se muestran en los diferentes partidos de la Zona Noroeste de la RMBA podemos concluir con que existen dos niveles de diversificación claramente determinados. Un primer nivel, que incluye a los distritos de Gral. San Martín y Tres de Febrero, se destaca por una diversificación alta (más de quince ramas en por lo menos cuatro categorías) característica de los partidos de la “primer corona” con mayor tradición industrial en el Conurbano Bonaerense. Un segundo nivel comprende al distrito de Gral. Sarmiento y se caracteriza una diversificación intermedia (más de cinco ramas en por lo menos tres categorías) vinculada mayormente a los rasgos predominantes de los partidos de la “segunda corona”.

1.e. Tamaños de las firmas y alcance de las PyMEs

En esta sección se busca caracterizar los distintos tamaños que presentan las firmas en los partidos de la Zona Noroeste de la RMBA, identificar claramente la verdadera dimensión que asume el fenómeno PyME y relacionar los diversos tipos de firmas según sus principales actividades a nivel sectorial.

Para determinar el tamaño de las firmas se tomarán dos variables de análisis: el número de ocupados y el valor bruto de producción (VBP) por establecimiento. A los fines del trabajo cada una de las variables se analizarán en forma independiente para luego combinarlas y establecer la relevancia que adquieren las empresas industriales de la zona delimitada.

En lo referido al tamaño por nivel de ocupación y tomando como base los rangos establecidos para el análisis de la RMBA, observamos que la Zona Noroeste presenta una estructura industrial donde predominan fuertemente las firmas muy pequeñas y pequeñas (77%). Las empresas medianas, por otra parte, obtendrían una significación destacada (21,5%) y los grandes establecimientos alcanzarían una pequeña participación (1,5%) -Cuadro 21-.

En términos más puntuales las microempresas constituyen casi el 62,5% de los establecimientos, las pequeñas empresas el 14,5%, las firmas medianas-chicas casi el 17,5%, las firmas medianas-grandes más del 4% y las firmas grandes el 1,5%. De esta manera, se pueden plantear algunas breves consideraciones. En primer lugar, las microempresas aparecen como el estrato más voluminoso a nivel de ocupación con casi las dos terceras partes del total de firmas. Si bien asumen un papel preponderante en relación al número de firmas de la zona, su participación promedio comparando con la RMBA es un poco menor. En segundo lugar, el segmento de pequeñas y medianas empresas (chicas y grandes) representa más de un tercio del total de los

establecimientos. En este sentido, el sector más estrictamente PyME de la zona de referencia supera ligeramente al porcentaje obtenido por este tipo de firmas en la RMBA.

La Zona Noroeste de la RMBA muestra distintos niveles de importancia de los estratos según el partido. En el partido de Gral. San Martín las microempresas constituyen casi el 60% de los casos, las firmas pequeñas más del 15%, las firmas medianas-chicas casi el 19%, las empresas medianas-grandes más del 4,5% y los establecimientos de más de 100 ocupados aproximadamente el 1,5%. En el partido de Tres de Febrero las firmas muy pequeñas representan más del 64% de los locales, las pequeñas empresas más del 15%, las firmas medianas-chicas el 16%, las firmas medianas-grandes el 3% y las firmas grandes el 1%. Finalmente, en el partido de General Sarmiento las micro son casi el 70% de los casos, las firmas pequeñas el 7,5%, las firmas medianas-chicas más del 15%, las firmas medianas-grandes el 5% y los grandes establecimientos más del 2% (Cuadro 21).

El análisis anterior nos muestra una serie de elementos interesantes para destacar. En primer lugar, Gral. San Martín aparece como el partido de la zona que presenta mayor promedio de PyMEs (39%) por nivel de ocupación. En esta línea, Tres de Febrero muestra también valores importantes en la participación total de las pequeñas y medianas empresas (34,6%). Por otro lado, Gral. Sarmiento exhibe valores inferiores a la de los otros partidos en cantidad de PyMEs (28%). Si tomamos como parámetro a las microempresas el orden es exactamente inverso: primero aparece el partido de Gral. Sarmiento, luego Tres de Febrero y finalmente Gral. San Martín. Por otro lado, la mayor participación de grandes se evidencia claramente en el partido de Gral. Sarmiento.

Cuadro 21: Tamaño y cantidad de establecimientos industriales por nivel de ocupación para la Zona Noroeste de la RMBA. CNE '94 (valores absolutos)

Jurisdicciones	Número de Establecimientos Ocupados por estrato				
	1 a 5	6 a 10	11 a 40	41 a 100	Más 100
Gral. San Martín	2.057	532	648	161	57
Tres de Febrero	1.588	378	399	76	26
Gral. Sarmiento	527	57	116	38	17
Total Zona Noroeste de la RMBA	4.172	967	1.163	275	100

Fuente: Elaboración propia en base a tabulados inéditos del INDEC, 1997

Si tomamos como variable al VBP es posible establecer una serie de rangos para analizar:

- | | |
|----------------------------|--------------------------------------|
| 1) microempresas | 0 a 160.000 pesos anuales |
| 2) pequeñas empresas | 160.001 a 1.000.000 pesos anuales |
| 3) firmas medianas-chicas | 1.000.001 a 8.000.000 pesos anuales |
| 4) firmas medianas-grandes | 8.000.001 a 18.000.000 pesos anuales |
| 5) grandes | más de 18.000.000 pesos anuales |

Esta caracterización nos permite distinguir que cantidad de establecimientos hay por estrato de producción en los partidos determinados. En este sentido, la Zona Noroeste de la RMBA muestra una predominancia de micro y pequeñas empresas (casi el 88%). Las firmas medianas, por otro lado, alcanzan una cierta presencia (12%) mientras que las grandes son una mínima porción (0,5%). Si esto lo observamos más detenidamente las microempresas representan el 56% de las firmas, las pequeñas empresas el 31,2%,

las firmas medianas-chicas el 11,2%, las firmas medianas-grandes casi el 1% y las firmas grandes el 0,5% (Cuadro 22).

A nivel de los distritos observamos distintas características. En Gral. San Martín las firmas muy pequeñas representan más de la mitad de los casos, las pequeñas casi el 33%, las firmas medianas-chicas más del 13%, las firmas medianas-grandes casi el 1% y las firmas grandes casi el 0,5%. En el partido de Tres de Febrero las microempresas constituyen más del 57% de los locales, las pequeñas más del 32,5%, las firmas medianas-chicas el 9%, las firmas medianas-grandes el 0,8% y las firmas grandes el 0,3%. Finalmente, en el distrito de General Sarmiento las micro son más de las dos terceras partes de los casos, las firmas pequeñas casi el 20%, las empresas medianas-chicas casi el 9%, las firmas medianas-grandes casi el 1,5% y los grandes establecimientos el 1,3% (Cuadro 22).

De esta manera, al igual que en el análisis anterior por nivel de ocupación se observan tendencias similares en la participación de los distintos tipos de firmas en cada uno de los partidos de la zona de referencia (mayor proporción de PyMEs en Gral. San Martín y Tres de Febrero; mayor proporción de micro y grandes en Gral. Sarmiento). No obstante, la caracterización del tamaño de los establecimientos por nivel de producción nos muestra un porcentaje significativamente mayor de PyMEs para los partidos de Gral. San Martín y Tres de Febrero.

Cuadro 22: Tamaño y cantidad de establecimientos industriales por nivel de producción para la Zona Noroeste de la RMBA. CNE '94 (valores absolutos).

Jurisdicciones	Número de Establecimientos VBP por estrato				
	0-0.16 mill.\$ p/año	0.16 -1 mill.\$ p/año	1 -8 mill.\$ p/año	8 - 18 mill.\$ p/año	Más de 18 mill.\$ p/año
Gral. San Martín	1.815	1.131	459	33	17
Tres de Febrero	1.410	807	223	19	8
Gral. Sarmiento	519	148	67	11	10
Total Zona Noroeste de la RMBA	3.744	2.086	749	63	35

Fuente: Elaboración propia en base a tabulados inéditos del INDEC, 1997

Para determinar la importancia que adquiere el factor tamaño en la zona de referencia se hace conveniente combinar las variables anteriores. La distribución por tamaño de las firmas, donde se analiza el nivel de ocupación en relación con el VBP, nos muestra un conjunto de aspectos relevantes para subrayar. En la Zona Noroeste de la RMBA las microempresas adquieren un fuerte protagonismo (con casi el 60% de los casos), las firmas PyMEs alcanzan también una fuerte presencia (con casi un 40%) y finalmente aparecen las grandes empresas con una mínima contribución (0,6%). Si bien este orden es claro al considerar como eje central al número de ocupados (donde se destacan fundamentalmente las firmas de menor dimensión), cuando se analiza la participación en la producción total de los distritos el aporte de las establecimientos más grandes es significativo⁵⁹.

⁵⁹ - Un ejemplo de esto lo constituye claramente el partido de Tres de Febrero, donde el conjunto de firmas de mayor envergadura explica más de los dos tercios de la producción generada (Moori-Koenig y Yoguel, con Cessetti Roscini y Fritzsche, 1998).

Cuadro 23: Distribución de establecimientos industriales por tamaño -según ocupación en relación con el VBP- para la Zona Noroeste de la RMBA (en %)

Nro. de ocupados	Total	Microempresas a/	PyMEs b/	Grandes c/
Total	100	59,8	39,5	0,6
1- 5	62,2	55,4	8,7	0
6-100	36,3	4,4	29,7	0
Más de 100	1,5	0	1,1	0,6

Fuente: Elaboración propia en base a tabulados inéditos del INDEC, 1997

Notas: a/ firmas con VBP inferior a 160.000 pesos anuales; b/ VBP entre 160.001 y 1.000.000 pesos anuales; c/ VBP entre 1.000.001 y 18.000.000 pesos anuales; d/ más de 18.000.000 pesos anuales

Al interior de este conjunto territorial observamos distintas características según los partidos. En Gral. San Martín las microempresas superan la mitad de los casos, las firmas PyMEs obtienen una fuerte participación (más del 45% del total) y los grandes establecimientos contribuyen con una pequeña parte (0,5%). En Tres de Febrero las microempresas aparecen como el estrato más numeroso (ligeramente superior al partido anterior), las PyMEs alcanzan también una importante presencia (más del 42% de los casos) y finalmente las grandes empresas participan en una pequeña dimensión (0,3%). En Gral. Sarmiento las microempresas constituyen más de los dos tercios partes de las firmas, las PyMEs son menos de un tercio del total y las grandes alcanzan cierta participación en relación al resto de los partidos (1,1%).

Cuadro 24: Distribución de establecimientos industriales por tamaño -según ocupación en relación con el VBP- para el partido de San Martín (en %)

Nro. de ocupados	Total	Microempresas a/	PyMEs b/	Grandes c/
Total	100	54,2	45,3	0,5
1- 5	60,9	50,5	10,4	0
6-100	37,5	3,7	33,8	0
Más de 100	1,6	0	1,1	0,5

Fuente: Elaboración propia en base a tabulados inéditos del INDEC, 1997

Notas: a/ firmas con VBP inferior a 160.000 pesos anuales; b/ VBP entre 160.001 y 1.000.000 pesos anuales; c/ VBP entre 1.000.001 y 18.000.000 pesos anuales; d/ más de 18.000.000 pesos anuales.

Cuadro 25: Distribución de establecimientos industriales por tamaño -según ocupación en relación con el VBP- para el partido de Tres de Febrero (en %)

Nro. de ocupados	Total	Microempresas a/	PyMEs b/	Grandes c/
Total	100	57,1	42,6	0,3
1- 5	62,3	52,4	9,9	0
6-100	36,9	4,7	32,2	0
Más de 100	0,8	0	0,5	0,3

Fuente: Elaboración propia en base a tabulados inéditos del INDEC, 1997

Notas: a/ firmas con VBP inferior a 160.000 pesos anuales; b/ VBP entre 160.001 y 1.000.000 pesos anuales; c/ VBP entre 1.000.001 y 18.000.000 pesos anuales; d/ más de 18.000.000 pesos anuales.

Cuadro 26: Distribución de establecimientos industriales por tamaño -según ocupación en relación con el VBP- para el partido de Gral. Sarmiento (en %)

Nro. de ocupados	Total	Microempresas a/	PyMEs b/	Grandes c/
Total	100	68,3	30,6	1,1
1- 5	69,1	63,2	5,9	0
6-100	28,3	5,1	23,2	0
más de 100	2,6	0	1,5	1,1

Fuente: Elaboración propia en base a tabulados inéditos del INDEC, 1997

Notas: a/ firmas con VBP inferior a 160.000 pesos anuales; b/ VBP entre 160.001 y 1.000.000 pesos anuales; c/ VBP entre 1.000.001 y 18.000.000 pesos anuales; d/ más de 18.000.000 pesos anuales.

Si intentamos analizar la distribución por tamaño de las firmas según las principales ramas de actividad para cada uno de los partidos encontramos una serie de cuestiones

interesantes para subrayar. En Gral. San Martín las firmas grandes se destacan especialmente en la elaboración de productos textiles (17,6%) y a continuación aparece la fabricación de maquinaria y equipo, productos químicos y alimentos. Las firmas de porte mediano-grande presentan su mayor participación en la fabricación de textiles, químicos y plásticos con casi la mitad de los casos. El segmento de empresas pequeñas y medianas-chicas, que constituyen la mayor parte de las firmas PyMEs, muestran una producción diversificada donde se distingue la fabricación de productos textiles, químicos, plásticos, metálicos, maquinaria y equipo, complejo automotor, aparatos eléctricos y muebles. Finalmente, las microempresas sobresalen en la fabricación de productos de metal, alimentos y muebles (Cuadro 27).

Cuadro 27: Distribución por tamaño de las firmas según principales ramas de actividad para el partido de Gral. San Martín (en %)

Rama	Descripción	Micro a/	Pequeñas b/	Med-Chicas c/	Med-Grandes d/	Grandes e/
15	Elaborac. de prod. alimenticios y bebidas	10,2	4,6	4,4	6	11,8
16	Elaborac. de productos de tabaco	-	-	-	-	5,9
17	Fabricación de productos textiles	6,7	15,7	15,3	15,3	17,6
18	Fabr. de prendas de vestir y teñido de pieles	3,4	2,4	1,7	3	-
19	Curtido y terminación de cueros	2,2	2,8	2,2	-	5,9
20	Produc. De madera y product. de corcho	3,6	2,7	1,3	-	-
21	Fabr. de papel y productos de papel	0,7	2,3	3,5	-	-
22	Edición, impresión y grabaciones	5,5	3,7	1,3	3	-
23	Fabricación de coque, productos de petróleo	-	-	0,7	-	-
24	Fabr. de sustancias y productos químicos	2,2	6,1	10,9	15,2	11,7
25	Fabr. productos de caucho y plástico	7,3	9,5	13	15,2	-
26	Fabr. de productos minerales no metálicos	1,9	2,3	2	6	-
27	Fabricación de metales comunes	1,2	2,3	2,6	-	-
28	Fabric. de prod. de metal, no maq. y equipo	24,2	16,4	9,2	-	5,9
29	Fabricación de maquinaria y equipo	6,3	9,2	7,8	9,1	11,7
30	Fabric. de maq. De oficina, contab. y equipo	0,0	0,0	0,2	-	-
31	Fabr. de maquinaria y aparatos eléctricos	3	4,1	5,4	9,1	5,9
32	Fabr. de equipos y aparatos de radio, TV	0,6	0,4	0,7	-	5,9
33	Fabr. de instr. médicos, prec. y relojes	2,4	1,9	1,5	-	-
34	Fabr. de automotores, remolques y semi	3,9	5	10	9,1	5,9
35	Fabr. de otros tipos de equipo de transporte	0,7	1,1	1,5	-	-
36	Fabr. de muebles, ind. manufactureras NCP	10,3	6,2	4,1	3	5,9
97	Unidades auxiliares	3,7	1,3	0,7	6	5,9
	Total	100	100	100	100	100

Fuente: Elaboración propia en base a tabulados inéditos del INDEC, 1997

Notas: a/ firmas con VBP inferior a 160.000 pesos anuales; b/ VBP entre 160.001 y 1.000.000 pesos anuales; c/ VBP entre 1.000.000 y 8.000.000 pesos anuales; d/ VBP entre 8.000.000 y 18.000.000 pesos anuales; e/ más de 18.000.000 pesos anuales.

En el partido de Tres de Febrero las grandes firmas se concentran mayoritariamente en la fabricación de productos químicos (37,5%) y automotores (25%). Las firmas mediano-grandes hacen lo propio en la elaboración de alimentos, textiles y químicos con más de las dos terceras partes de los casos. La producción de las pequeñas y medianas-chicas empresas se percibe más diversificada y sobresale la fabricación de productos de metal, maquinaria y equipo, plásticos, alimentos, químicos, textiles, automotores y muebles. Por último las firmas micro se destacan fundamentalmente en la fabricación de productos metálicos, muebles y alimentos.

Cuadro 28: Distribución por tamaño de las firmas según principales ramas de actividad para el partido de Tres de Febrero (en %)

Rama	Descripción	Micro a/	Pequeñas b/	Med-Chicas c/	Med-Grandes d/	Grandes e/
15	Elaborac. de prod. alimenticios y bebidas	11,3	5,7	9,5	26,4	12,5
16	Elaborac. de productos de tabaco	-	-	-	-	-
17	Fabricación de productos textiles	4,1	5	8,2	21	-
18	Fabr. de prendas de vestir y teñido de pieles	5,6	2,4	0,9	-	-
19	Curtido y terminación de cueros	2,5	3,8	1,3	-	-
20	Produc. de madera y product. de corcho	5	3,6	0,4	-	-
21	Fabr. de papel y productos de papel	0,6	2,3	3,1	-	-
22	Edición, impresión y grabaciones	5,2	4	2,7	-	-
23	Fabricación de coque, productos de petróleo	-	0,4	0,4	-	-
24	Fabr. de sustancias y productos químicos	1,8	4,3	9	21	37,5
25	Fabr. productos de caucho y plástico	5,6	9,4	8,5	10,5	-
26	Fabr. de productos minerales no metálicos	2,1	1,6	2,2	-	-
27	Fabricación de metales comunes	1,3	3,6	4,9	-	-
28	Fabric. de prod. de metal, no maq. y equipo	23	21,4	13	5,3	-
29	Fabricación de maquinaria y equipo	5,4	9	11,6	-	12,5
30	Fabric. de maq. De oficina, contab. y equipo	-	0,1	-	-	-
31	Fabr. de maquinaria y aparatos eléctricos	3,3	5,3	8,2	5,3	-
32	Fabr. de equipos y aparatos de radio, TV	0,8	0,7	0,4	-	-
33	Fabr. de instr. médicos, pres. y relojes	1,8	0,7	1,8	-	-
34	Fabr. de automotores, remolques y semi	3,2	6,3	6,3	10,5	25
35	Fabr. de otros tipos de equipo de transporte	0,9	1,6	2,2	-	12,5
36	Fabr. de muebles, ind. manufactureras NCP	12,2	8,2	3,6	-	-
97	Unidades auxiliares	4,3	0,6	1,8	-	-
	Total	100	100	100	100	100

Fuente: Elaboración propia en base a tabulados inéditos del INDEC, 1997

Notas: a/ firmas con VBP inferior a 160.000 pesos anuales; b/ VBP entre 160.001 y 1.000.000 pesos anuales; c/ VBP entre 1.000.000 y 8.000.000 pesos anuales; d/ VBP entre 8.000.000 y 18.000.000 pesos anuales; e/ más de 18.000.000 pesos anuales.

En el partido de Gral. Sarmiento las grandes firmas se centralizan fundamentalmente en la fabricación de productos químicos (40%) y alimentos (20%). Las firmas de tamaño mediano-grande, al igual que las grandes, exhiben una alto grado de concentración en alimentos y textiles (más de la mitad de los casos), y a continuación en químicos y plástico (más de la tercera parte restante). Por otra parte, la producción de las pequeñas y medianas-chicas empresas se encuentra más diversificada (aunque no tanto como en San Martín y Tres de Febrero), destacándose la fabricación de alimentos, productos de metal, maquinaria y equipo, plásticos, químicos, automotores y muebles. Finalmente, las firmas micro sobresalen básicamente en fabricación de alimentos y productos metálicos.

Cuadro 29: Distribución por tamaño de las firmas según principales ramas de actividad para el partido de Gral. Sarmiento (en %)

Rama	Descripción	Micro a/	Pequeñas b/	Med-Chicas c/	Med-Grandes d/	Grandes e/
15	Elaborac. de prod. alimenticios y bebidas	29,5	18,2	11,9	27,3	20
16	Elaborac. de productos de tabaco	-	-	-	-	-
17	Fabricación de productos textiles	1,3	1,3	4,5	27,3	-
18	Fabr. de prendas de vestir y teñido de pieles	6,2	0,7	1,5	9	-
19	Curtido y terminación de cueros	2,9	2,7	6	-	-
20	Produc. de madera y product. de corcho	7,1	6,8	3	-	-
21	Fabr. de papel y productos de papel	0,4	-	-	-	-
22	Edición, impresión y grabaciones	6,6	3,4	4,5	-	-
23	Fabricación de coque, productos de petróleo	-	-	-	-	10
24	Fabr. de sustancias y productos químicos	1,3	9,5	10,4	18,2	40
25	Fabr. productos de caucho y plástico	3,1	6,7	10,4	18,2	10
26	Fabr. de productos minerales no metálicos	4,4	1,3	7,6	-	-
27	Fabricación de metales comunes	0,1	2	3	-	-
28	Fabric. de prod. de metal, no maq. y equipo	19	15,5	8,9	-	-
29	Fabricación de maquinaria y equipo	4,2	7,4	10,4	-	10
30	Fabric. de maq. de oficina, contab. y equipo	0,2	-	1,5	-	-
31	Fabr. de maquinaria y aparatos eléctricos	3,3	3,4	3	-	-
32	Fabr. de equipos y aparatos de radio, TV	-	-	-	-	-
33	Fabr. de instr. médicos, prec. y relojes	0,4	-	-	-	-
34	Fabr. de automotores, remolques y semi	2,5	9,6	8,9	-	10
35	Fabr. de otros tipos de equipo de transporte	0,4	0,7	-	-	-
36	Fabr. de muebles, ind. manufactureras NCP	6	7,4	3	-	-
97	Unidades auxiliares	1,1	3,4	1,5	-	-
	Total	100	100	100	100	100

Fuente: Elaboración propia en base a tabulados inéditos del INDEC, 1997

Notas: a/ firmas con VBP inferior a 160.000 pesos anuales; b/ VBP entre 160.001 y 1.000.000 pesos anuales; c/ VBP entre 1.000.000 y 8.000.000 pesos anuales; d/ VBP entre 8.000.000 y 18.000.000 pesos anuales; e/ más de 18.000.000 pesos anuales.

A partir del desarrollo expuesto es posible hacer a modo de síntesis una serie de consideraciones acerca de la distribución por tamaño de las firmas (según nivel de ocupación, VBP y rama de actividad). En primer lugar, Gral. San Martín aparece claramente como el partido que muestra mayor participación promedio de PyMEs en la sub-región. Este conjunto diverso, que muestra una clara diferencia entre las medianas grandes y el grupo constituido por las firmas pequeñas y medianas-chicas, muestra una fuerte presencia en las actividades productivas predominantes del distrito: fabricación de productos textiles, de metal, plásticos, muebles, alimentos y bebidas, maquinaria y equipo, y automotores. De la misma forma, el distrito de Tres de Febrero exhibe también una elevada presencia de este tipo de firmas que sobresalen en fabricación de productos metálicos, alimentos y bebidas, textiles, químicos, plásticos, automotores, maquinaria y equipo. Por otro parte, Gral. Sarmiento expone una participación de PyMEs que sin ser despreciable (casi un tercio del total) es menor a la de los otros partidos de la zona y se concentran en la elaboración de alimentos, químicos, maquinaria y equipo, plásticos y productos metálicos. Si consideramos el nivel de las microempresas las posiciones en importancia de los distritos se modifican: primero aparece el partido de Gral. Sarmiento, luego Tres de Febrero y en último lugar Gral. San Martín. En este sentido, predominan en general la elaboración de alimentos, productos

de metal y muebles. Finalmente, la mayor concentración promedio de establecimientos grandes del área noroeste se presenta en el partido de Gral. Sarmiento. Las ramas que se destacan para este tipo de firmas en el conjunto territorial analizado son alimentos, químicos, automotores y maquinaria y equipo.

Las diferencias de lugar son especialmente relevantes en el caso las firmas PyMEs, porque tienden a tomar del lugar en el cual se encuentran (su entorno) su mano de obra, técnicos y distintos servicios de apoyo. En este sentido, se puede decir que para el caso de la Zona Noroeste de la RMBA el mayor número de PyMEs aparece concentrado en los partidos más poblados, con un amplio mercado de trabajo y consumo, y mayor disponibilidad de servicios e infraestructura. En efecto, en los distritos más alejados hay una menor incidencia de firmas PyMEs, las cuales se ven beneficiadas por economías externas y de aglomeración que se tienden a encontrar más cerca del centro metropolitano (Scott, 1988).

1.f. Evolución de los establecimientos de mayor envergadura

Un elemento importante para analizar la industria a nivel local es el grado de evolución de las empresas desarrollado a lo largo del tiempo. En este sentido, el examen de unidades censales de más de 50 ocupados (firmas medianas-grandes y grandes) se muestra particularmente significativo por su aporte en términos de empleo, participación en el valor de producción y sinergias productivas.

El análisis que se planteará de aquí en adelante tratará la comparación de los padrones de los censos 1985 y 1994 en relación con los partidos de la zona de referencia. En consecuencia, se observará la cantidad de bajas -locales que aparecían en el censo de 1985 y que no existen en el último censo-, sobrevivientes -locales/establecimientos que se hallan en ambos padrones- y altas -establecimientos que aparecen reconocidos únicamente en el censo de 1994- a nivel de partido y rama de actividad⁶⁰.

En 1985 se registraron en la Zona Noroeste de la RMBA la cantidad de 289 locales de más de 50 ocupados mientras que en 1994 se contabilizaron 280 establecimientos, por lo cual la caída a nivel de firmas alcanza un ligero 3,1% (Cuadro 27) -muy distante del casi 22% que obtiene el total de la RMBA (Cuadro 28)-. A nivel de los estratos se evidencia un tenue declive en la mayor parte de los mismos (fundamentalmente de 100 a 200 ocupados que cae un 16,7%) con la excepción del rango de 50 a 100 ocupados que aumenta un 6,3% para la zona y en un porcentaje variable para todos los distritos. Si este análisis de conjunto se realiza por partido encontramos ciertas particularidades. Gral. San Martín muestra una caída general del 6,9% que se plantea principalmente en el estrato de 100 a 200 ocupados (17,8%). El partido de Tres de Febrero, por su lado, aparece con el descenso promedio más importante de la zona (7,4%) que se hace más evidente en el rango de 100-200 ocupados (30%). En último término, Gral. Sarmiento a diferencia de los otros partidos obtiene un crecimiento general del 21,4%, fundamentalmente en el estrato de 50 a 100 ocupados (33,4%). Este aumento, significativo no sólo para la zona sino en el conjunto de la región, se vincula particularmente a la apertura de nuevas plantas sobre la Panamericana, en el predio

⁶⁰ Para un análisis de estos procedimientos para el conjunto de la RMBA ver Borello, Vio, Fritzsche, con Bottaro (1999).

industrial planificado de Tortuguitas y en el denominado “Triángulo” del actual partido de Malvinas Argentinas.

Cuadro 27: Cantidad de locales/ establecimientos de más de 50 ocupados por estrato de ocupación para los partidos de la Zona Noroeste de la RMBA. CNE '85 y '94 (valores absolutos).

Jurisdicciones	Número de establecimientos Por estrato de ocupación								Total 1985	Total 1994
	1985				1994					
	50-100	101-200	201-300	+ 300	50-100	101-200	201-300	+ 300		
Gral. San Martín	105	45	10	15	107	37	7	12	175	163
Tres de Febrero	47	20	8	6	49	14	7	5	81	75
Gral. Sarmiento	14	13	2	4	21	14	3	4	33	42
Total Zona Noroeste de la RMBA	166	78	20	25	177	65	17	21	289	280

Fuente: Borello, 2000. En base a tabulados no publicados de los censos económicos de 1985 y 1994, INDEC

Un examen amplio de las altas, bajas y firmas sobrevivientes para la zona de referencia nos muestra una serie de aspectos para destacar⁶¹. En primer lugar se advierte un número de bajas que alcanza casi el 51% de las firmas del censo de 1985, que es menor al promedio de la RMBA (58,6%). Por lo cual, la cantidad de empresas sobrevivientes es mayor en porcentaje en la zona que en el total de la región. Si consideramos el número de altas distinguimos un 49,3% de las firmas del censo de 1994, que es más importante en promedio al valor que obtiene el conjunto de la RMBA (47%).

A nivel de los partidos el mayor porcentaje de bajas aparece en Gral. San Martín (51,4%), luego en Tres de Febrero (50,6%) y en último término Gral. Sarmiento (48,5%); lo cual se ve en forma inversa si se considera las firmas sobrevivientes en cada uno de los distritos. Por otro lado, el análisis del promedio de altas expresa un predominio de Gral. Sarmiento (59,5%) -como tendencia claramente identificada en los partidos de la “tercer corona”-, apareciendo en un segundo lugar Gral. San Martín (47,8%) y finalmente Tres de Febrero (46,7%). No obstante, es de destacar que tanto Gral. San Martín como Tres de Febrero, partidos fuertemente industrializados de la “primer corona”, presentan los primeros lugares en cantidad de altas y bajas para la zona y el total de la región.

Cuadro 28: Cantidad de locales/ establecimientos de más de 50 ocupados. Altas, bajas y sobrevivientes por partido para la Zona Noroeste de la RMBA. CNE '85 y '94 (valores absolutos).

Jurisdicciones	1985	Bajas	Sobrevivientes	Altas	1994
Gral. San Martín	175	90	85	78	163
Tres de Febrero	81	41	40	35	75
Gral. Sarmiento	33	16	17	25	42
Total Zona Noroeste de la RMBA	289	147	142	138	280
TOTAL RMBA	2.122	1.244	878	780	1658

Fuente: Elaboración propia sobre Borello, Vio y Fritzsche, con Bottaro (2000)

⁶¹ - Es necesario aclarar que si bien el análisis presenta indeterminaciones en ciertos aspectos (como ser la falta de registro de aperturas y cierres en el medio del período tomado, el cambio de localización o razón social entre censos, el desplazamiento de las firmas -hacia abajo o arriba de los rangos de ocupación- de un censo al otro, etc.) es ilustrativo para examinar de una manera general como ha sido la evolución de este tipo de firmas en la zona de referencia.

Para examinar las altas/bajas⁶² a nivel de la estructura industrial de los partidos de la Zona Noroeste de la RMBA se ha tomado una reclasificación de las ramas de actividad de las unidades censadas en 1985 conforme con los códigos utilizados en el último censo de 1994 (Boscherini y Fritzsche, 1996). En este conjunto territorial y como se ve en el cuadro 29, las ramas donde se destaca el mayor número de bajas son las vinculadas con la fabricación de productos textiles (17117-18-20); autopartes (34300); y fabricación de maquinaria y equipo (29120-30-40). Por otro lado, las altas aparecen fundamentalmente en autopartes (34300), fabricación de productos plásticos en formas básicas y artículos de plástico (25209) y unidades auxiliares (97000)⁶³. En relación con esto, descubrimos que entre los establecimientos sobrevivientes hay una porción de firmas que permanece clasificada en la mismas ramas de actividad del censo de 1985 y otra porción, que aparece clasificada en otras diferentes a las de 1985.

Cuadro 29: Ramas de actividad en las que se concentran aperturas y cierres por partido para la Zona Noroeste de la RMBA. CNE '85 y '94 (valores absolutos).

Jurisdicciones	Ramas en que se concentran las bajas		Nro. de bajas	Ramas en que se concentran las altas		Nro. de altas
	Ramas	Descripción		Ramas		
Gral. San Martín	34300	Autopartes	11	34300	Autopartes	6
	17118-120	Tejidos y acabados de textiles	11	29300	Aparatos de uso doméstico	5
	29120-30-40	Bombas, piezas de transmisión, hornos, etc.	6	97000	Unidades auxiliares	3
	17117	Hilado de fibras textiles	5	25209	Productos plásticos y artículos de plástico	6
	28110	Productos metálicos para uso estructural	4	17120	Acabados de textiles	4
Tres de Febrero	31900	Otros tipos de equipo eléctrico	4	34300	Autopartes	4
	34300	Autopartes	3	25209	Productos plásticos y artículos de plástico	2
	38199	Ing. metálica y prod. de metal	6	17113	Hilandería de fibras textiles	2
	15541-2-9	Agua, soda, gaseosas, jugos y hielo	3	15113	Fiambres y embutidos	3
Gral. Sarmiento	29120-30-40	Bombas, piezas de transmisión, hornos, etc.	3	34300	Autopartes	4
	15541-2-9	Agua, soda, gaseosas, jugos y hielo	2	97000	Unidades auxiliares	2
	38199	Ing. metálica y prod. de metal	2	18101	Prendas y accesorios de vestir, excepto de cuero	2
	-		-	15111	Producción, procesamiento y conservac. de carne de vaca, etc.	2

Fuente: Elaboración propia sobre Borello, Vio y Fritzsche, con Bottaro (2000)

En términos generales, se puede decir que los distritos que mostraban una relativa especialización en las ramas que mayor número de bajas han tenido aparecen como los más afectados por los cierres de establecimientos y los recortes de personal en la zona (i.e.: Gral. San Martín y Tres de Febrero). Un escenario distinto se plantea en el partido de Gral. Sarmiento, donde el grado de especialización no se corresponde estrictamente con la cantidad de aperturas y cierres de establecimientos.

⁶² - Un aspecto a destacar es que no todas las bajas suponen un cierre de firma dado que pueden implicar un cambio de rama. Por otro lado, no todas las altas se relacionan con nuevos establecimientos dado que pueden representar un cambio de firma o de una clasificación diferente de la misma empresa, puesto que los establecimientos son clasificados en ramas de acuerdo al producto más importante en términos de valor de producción.

⁶³ - Las unidades censales destinadas únicamente a las actividades auxiliares (talleres de mantenimiento o depósitos) integran las denominadas "unidades auxiliares" y se las clasifica de manera separada dentro de la rama 97000 la cual aparece en el último censo económico.

1.g. Dinámica reciente de la industria en los partidos

A los fines de enriquecer aún más el estudio sobre los rasgos determinantes de la industria y las firmas en la Zona Noroeste de la RMBA, se han incluido -además de los datos a nivel censal- una serie de elementos recientes aportados por distintos relevamientos realizados en los partidos.

El desarrollo de un examen actual sobre la industria en la zona de referencia dista ser una tarea sencilla dado la falta de información completa sobre las firmas en los distintos municipios (donde predominan fundamentalmente datos parciales y fragmentarios), lo cual se suma a un dinámico proceso de reconversión productiva caracterizado por una rápida desaparición y apertura de diferentes tipos de empresas. Esta carencia nos obliga a realizar un esbozo tentativo de la situación de modo de poder contribuir con el diagnóstico local.

i. Cantidad de firmas, tamaños y sectores predominantes

A nivel industrial en la Zona Noroeste de la RMBA encontramos diferentes características e información según los partidos. Gral. San Martín presenta, según datos concretos de los que pagan la tasa de seguridad e higiene hacia mediados de 1998, la cantidad de 3.793 establecimientos industriales de distinto tipo. Por otro lado, el distrito de Tres de Febrero muestra alrededor de 2.500 firmas donde prevalece como tendencia en los últimos tiempos la aparición de microempresas. En términos generales se pueden plantear para ambos partidos rasgos estructurales similares a los vistos en el último censo tanto a nivel de sectores como de tipos de firmas, aunque agudizados por la crisis económica del año 1995 en adelante.

Un énfasis especial merece el análisis de los nuevos distritos que surgen con la división del ex-partido de General Sarmiento -San Miguel, Malvinas Argentinas y José C. Paz-. Este proceso de segmentación derivó en una distinta participación a nivel industrial de esos municipios. En primer lugar, Malvinas Argentina por su ubicación privilegiada respecto a la ruta Panamericana (que marca el desarrollo de inversiones y proyectos significativos en la zona norte de la RMBA), aparece con la mayor cantidad y tamaño de firmas industriales del anterior territorio. Este municipio posee en la actualidad alrededor de 400 empresas donde se destacan unas pocas firmas grandes generalmente de capital internacional (entre otras Luchetti, Scania, Unilever y Nestle) y el resto son micro -la mayor parte del total- y PyMEs. Las industrias predominantes son la alimenticia, la del plástico, la química, y la metalúrgica (autopartes y fundiciones -en las cuales sobresalen las pequeñas y medianas empresas-).

La evolución de locales habilitados en actividades industriales⁶⁴ en este municipio en el período 1994-1999 muestra la clara predominancia que alcanzan las panaderías y la elaboración de otros productos alimenticios en el total de empresas de tipo industrial desarrolladas (cuadro 30). Luego, aparecen la fabricación de productos químicos y pinturas, los productos de caucho y plástico, y, por último, el complejo metalmecánico. En este sentido, se destaca la presencia en los últimos tiempos de firmas de mayor porte en Malvinas Argentinas que en los otros partidos descriptos, debido fundamentalmente a las ventajas de localización respecto de los flujos de inversión.

⁶⁴- La información ha sido suministrada por el Área de Urbanismo del Instituto del Conurbano (ICO) de la UNGS, en el marco del Eje de Trabajo: "Reproducción social del Suelo y del Espacio Urbano".

Cuadro 30: Cantidad de locales habilitados en actividades industriales para el partido de Malvinas Argentinas. Período 1994-1999 (valores absolutos y relativos)

Códigos		1994 - 1999					TOTAL		
		1994	1995	1996	1997	1998	1999	Nro.	%
151	Elaborac. de grasas y aceites de origen vegetal			1				1	0,9
152	Fab. de helados (y elab. de prods. lácteos)					1		1	0,9
154	Panaderías (y elab. de otros prods. alimenticios)	3	8	14	11	8	5	49	43,0
170	Confección y fabric. de prods. textiles				2	1		3	2,6
172	Fabric. de otros prods. textiles	1						1	0,9
202	Fabric. de prods. de madera			1	1	3		5	4,4
221	Actividades de edición e impresión			2			2	4	3,5
240	Fabric. de prods. químicos y pinturas			4	3	2	3	12	10,5
250	Fabric. de prods. de caucho y plástico				5	1	5	11	9,6
260	Fabric. de otros prods. minerales no metal.			2	4	2		8	7,0
270	Fabric. de metales y fundición			1	1	2		4	3,5
281	Fabric. de prods. metálicos			1	1	1	1	4	3,5
289	Fabric. de otros prods. de metal					1		1	0,9
292	Fabric. de maquinarias y equipo		1	1	1	2		5	4,4
312	Fabric. de apar. de distrib. y energía electric.			1				1	0,9
351	Fabric. de otros tipos de equipos de transporte				1			1	0,9
361	Fabric. de muebles y partes de muebles			1	2			3	2,6
	TOTAL	4	9	29	32	24	16	114	100

Fuente: Elaboración propia sobre Padrón de Seguridad e Higiene de la municipalidad de Malvinas Argentinas, 2001

En segundo lugar, el distrito de San Miguel luego de la división ha quedado fundamentalmente como un centro comercial con una cantidad aproximada de 270 emprendimientos de tipo industrial. Los sectores que más sobresalen son a nivel agregado el metalúrgico, el del plástico, madera y mueble, alimentos y bebidas, el textil y calzado. Sobre el conjunto de firmas aparecen unos pocos grandes establecimientos (por ejemplo, Allied Domecq y Dunlop) y la parte restante se compone fundamentalmente de gran cantidad de microempresas y PyMEs.

La evolución de locales industriales habilitados en los últimos años no exhibe la primacía absoluta de un sector y predominan las actividades de edición e impresión, la confección de productos textiles, la fabricación de productos de madera, la elaboración de productos de caucho y plástico, y el conjunto metalmecánico (cuadro 31). Un punto a destacar es la gran cantidad de emprendimientos, fundamentalmente de envergadura micro, registrados en San Miguel respecto de los otros distritos. Esto estaría sugiriendo, entre otras cuestiones, la existencia de un mayor control municipal en relación con la apertura de nuevas iniciativas productivas.

Cuadro 31: Cantidad de locales habilitados en actividades industriales para el partido de San Miguel. Período 1994-1999 (valores absolutos y relativos)

Códigos		1994 - 1999					TOTAL		
		1994	1995	1996	1997	1998	1999	Nro.	%
152	Fab. de helados (y elab. de prods. lácteos)			1	1			2	1,2
154	Panaderías (y elab. de otros prods. alimenticios)	1	1	3	2	1	2	10	6,1
155	Elaboración de soda y aguas			3				3	1,8
170	Confección y fabric. de prods. textiles	2		4	2	5	2	15	9,1
172/3	Fabric. de otros prods. textiles			2	4	1	2	9	5,5
192	Fabric. de calzado de cuero			2	5	1		8	4,8
201	Aserradero y cepillado de madera			1	1		1	3	1,8
202	Fabric. de prods. de madera	1	2	4	5	2	1	15	9,1
210	Fabric. de otros productos de papel	1	1	1		1	1	5	3,0
221	Actividades de edición e impresión		1	4	1	7	5	18	10,1
240	Fabric. de prods. químicos y pinturas				1	2		3	1,8

242	Fabric. de medicam. y prod. farmacéuticos				1			1	0,6
250	Fabric. de prods. de caucho y plástico	1		5	4	3	2	15	9,1
260	Fabric. de otros prods. minerales no metal.	1		5		4		10	6,1
270	Fabric. de metales y fundición	3	1	1	4	6		15	9,1
281	Fabric. de prods. metálicos	2		5	2	3	2	14	8,5
289	Fabric. de otros prods. de metal	1		1			2	4	2,4
292	Fabric. de maquinarias y equipo	2		1	1		1	5	3,1
320	Fabric. de equipo y aparatos					1		1	0,7
331	Fabric. de aparatos e instrumentos de precisión		1					1	0,7
351	Fabric. de otros tipos de equipos de transporte						1	1	0,7
361	Fabric. de muebles y partes de muebles	1	1	5				7	4,7
	TOTAL	16	8	48	34	37	22	165	100

Fuente: Elaboración propia sobre Padrón de la Dirección de Industria de la municipalidad de San Miguel, 2001

Finalmente, José C. Paz se muestra como el distrito que en la partición del ex-partido de Gral. Sarmiento le ha tocado la porción más pobre en infraestructura y desarrollo socio-productivo. Esta realidad hace que el entramado industrial sea escaso y predominen emprendimientos productivos de muy pequeña envergadura. En el total de firmas categorizadas en el período 1996-1998 (176 establecimientos), se puede distinguir una fuerte supremacía de las microempresas (75%), seguidas por las pequeñas (20,6%), las medianas (2,8%) y finalmente las grandes plantas (1,4%). En el plano sectorial sobresalen las industrias de alimentos y bebidas, la metalmecánica, y madera y muebles que en conjunto constituyen casi el 60% del total de las firmas.

Cuadro 32: Cantidad de locales habilitados en actividades industriales para el partido de José C. Paz. Período 1994-1999 (valores absolutos y relativos)

Códigos		1994 - 1999						TOTAL	
		1994	1995	1996	1997	1998	1999	Nro.	%
152	Fab. de helados (y elab. de prods. lácteos)			2		3		5	5,3
153	Elab. de prods. de molinería					1		1	1,1
154	Panaderías (y elab. de otros prods. alimenticios)	5	3	8	9	17	5	47	50
170	Confección y fabric. de prods. textiles	1	2					3	3,2
192	Fabric. de calzado y otros prods. de cuero	1		2	4	4	1	12	12,8
202	Fabric. de prods. de madera		1			1		2	2,1
221	Actividades de edición e impresión		1		2	1		4	4,2
250	Fabric. de prods. de caucho y plástico					1		1	1,1
260	Fabric. de otros prods. minerales no metal.				2			2	2,1
270	Fabric. de metales y fundición		1		2	6		9	9,7
281	Fabric. de prods. metálicos				2	2		4	4,2
361	Fabric. de muebles y partes de muebles	1	1			1	1	4	4,2
	TOTAL	8	9	12	21	37	7	94	100

Fuente: Elaboración propia sobre Padrón de Seguridad e Higiene de la municipalidad de José C. Paz, 2001

En lo que respecta a las iniciativas industriales desarrolladas en este municipio en el período 1994-1999, podemos apreciar el fuerte dominio de las panaderías y la elaboración de otros productos alimenticios que representan la mitad de los casos (Cuadro 32). Posteriormente, aparecen en orden de importancia la fabricación de calzado y otros productos de cuero, la elaboración de otros productos minerales no metálicos y, por último, el complejo metalmecánico. Un tema a recalcar es la menor cantidad y diversificación de actividades en relación con Malvinas Argentinas y San Miguel.

ii. Principales limitaciones para la competitividad de las firmas

En este punto se trabajará con los resultados de cinco estudios⁶⁴ realizados en los partidos que componen la Zona Noroeste de la RMBA –San Martín, Tres de Febrero, San Miguel, Malvinas Argentinas y José C. Paz-. Si bien estos trabajos han sido desarrollados con diferentes propósitos, es posible obtener de los mismos un conjunto de datos significativos sobre las empresas industriales y el entramado institucional en el territorio de referencia.

Un primer análisis muestra que la zona de estudio se caracteriza por tener reducidos encadenamientos a nivel comercial, tecnológico e institucional. Estas escasas interacciones en el plano productivo -como veremos más adelante- varían fuertemente según los partidos, siendo más limitadas en el caso de los distritos que conformaban Gral. Sarmiento en relación con Tres de Febrero y San Martín. Esto se relaciona, como plantea Scott (1998), a que en las zonas más alejadas las actividades suelen ser más repetitivas y precisan de menos interacciones con otros agentes (firmas, instituciones, etc.). Por otro lado, las actividades que necesitan de una interacción más frecuente se desarrollan en áreas donde el tejido productivo es más denso y se presentan más agentes con los cuales interactuar.

Respecto al flujo de inversiones realizadas por las firmas los estudios indican que los niveles más bajos se desarrollan en José C. Paz, San Miguel, Tres de Febrero y Gral. San Martín, al mismo tiempo que aumenta en el partido de Malvinas Argentinas (beneficiado por su acceso a los canales de circulación). Si bien las inversiones de la zona han sido en general pequeñas (entre un tercio y la mitad de los casos), las cantidades varían según el distrito. En este sentido, la tendencia muestra que gran parte de la inversión en nuevos establecimientos industriales se dirige hacia las afueras de la RMBA (por ejemplo, un conjunto de firmas que actualmente están en Tortuguitas - Malvinas Argentinas- son establecimientos que hace años estaban localizados en la Ciudad de Buenos Aires o en partidos aledaños a la misma, como Gral. San Martín, Tres de Febrero o Vicente López) (Borello, 2000).

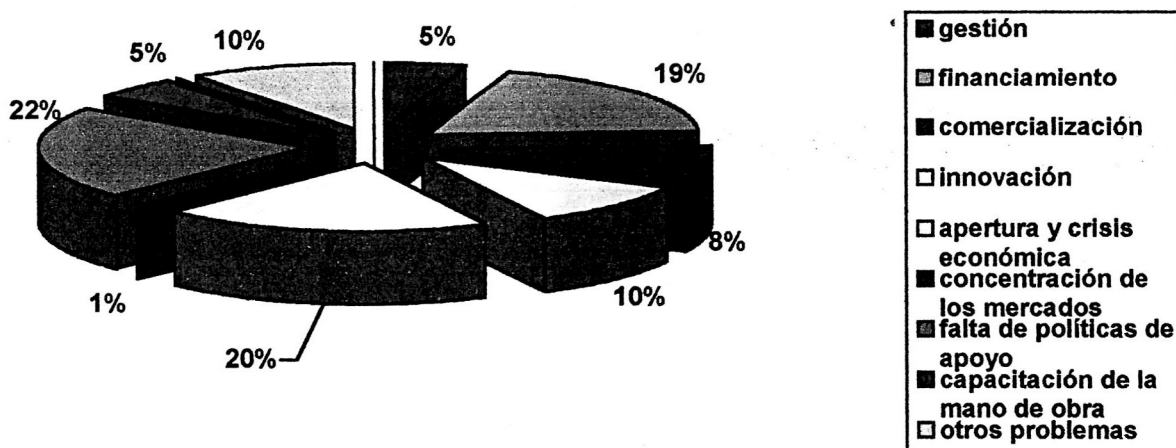
Si analizamos los partidos de la zona en relación con las restricciones que afectan a las firmas, tanto en un nivel endógeno (al interior de la empresa) como exógeno (fuera de la empresa)⁶⁵, podemos apreciar una serie de características coincidentes para el conjunto territorial. En el distrito de Gral. San Martín, sobre la base 100 firmas relevadas en uno de los trabajos, se evidencia que las dificultades asociadas con el entorno exógeno (i.e: falta de políticas de apoyo, apertura y crisis económica, acceso al financiamiento, apertura y crisis económica) son las más citadas por los empresarios. Finalmente, las restricciones de tipo más endógeno (innovación, gestión y capacitación) son percibidas como menos significativas⁶⁶ (Gráfico 2).

⁶⁴- Ver Resultados del Observatorio PyME en San Martín 2do. Informe-IMES (1998); UIA de Tres de Febrero (1997); Borello, con Friszche (1994); Yoguel y Moori-Koenig (coord..) (1999); Programa de Fortalecimiento Sectorial (2000).

⁶⁵- Para un análisis exhaustivo de esta temática a nivel de las PyMEs argentinas ver Yoguel y Moori-Koenig (coord..) (1999).

⁶⁶- Es necesario aclarar que las cuestiones exógenas y endógenas no son del todo independientes y entre ambas instancias es posible apreciar distintos niveles de interacción (i.e: las condiciones exógenas pueden conformar un marco que facilite o restrinja las capacidades de las firmas, como también tener o no esas capacidades puede influir de manera determinante para que las empresas obtengan ventajas o atenúen las consecuencias del entorno). Más allá de la importancia de estos vínculos, que no serán

Gráfico 2: Principales restricciones de las firmas en el partido de Gral. San Martín



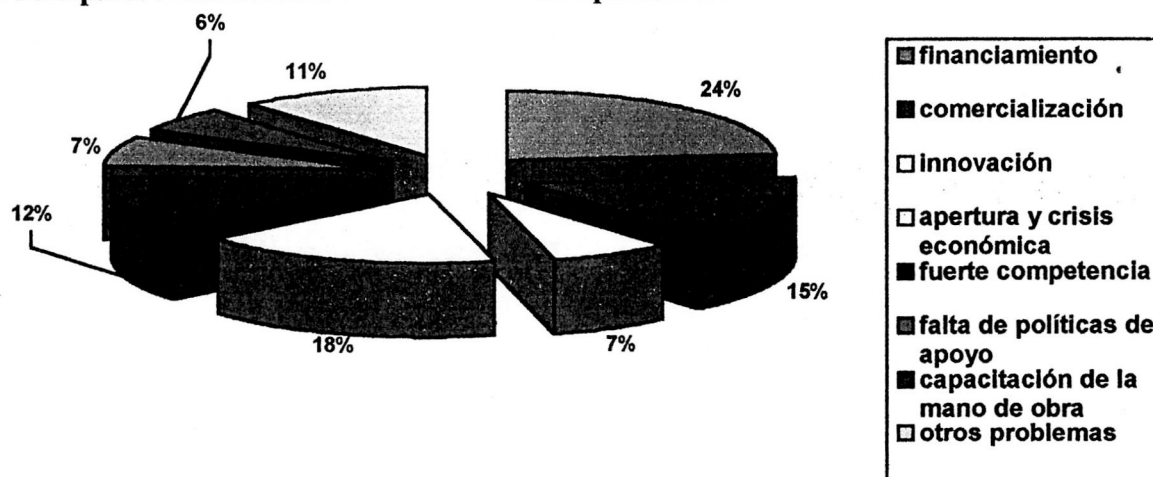
Fuente: Elaboración propia en base a IMES (1998)

En el partido de Tres de Febrero, sobre la base de una muestra de 120 firmas, las principales restricciones de las firmas se plantean fundamentalmente en el nivel exógeno. En este sentido, se destaca como principal limitación el financiamiento (tanto la falta como el alto costo del crédito), la apertura y crisis económica, la comercialización y la fuerte competencia. Al igual que en el caso anterior las restricciones de orden más endógeno aparecen como menos relevantes para el conjunto empresarial (Gráfico 3).

Por otro lado, un tema que se destaca también en uno de los informe es que entre las posibles acciones para hacer frente a los inconvenientes planteados la mayor cantidad de respuestas (más de un tercio de los empresarios) afirman que no se puede hacer nada - dado que la solución va más allá de la firma- y simplemente se trata de sobrevivir. En relación con esto, otro tipo de respuestas marcan la importancia del desarrollo de nuevos productos o la especialización y diferenciación de productos (13% del total). Otras cuestiones como el aumento de las ventas, la productividad, la capacitación y la calidad; el logro de regularidad en los cobros; inversiones al interior de la planta; las alianzas estratégicas o los vínculos con instituciones aparecen en un segundo plano (UIA de Tres de Febrero, 1997).

no esas capacidades puede influir de manera determinante para que las empresas obtengan ventajas o atenúen las consecuencias del entorno). Más allá de la importancia de estos vínculos, que no serán tratados directamente, se pone el énfasis en la identificación puntual de las principales restricciones como elemento a ser retomado en el análisis de las políticas.

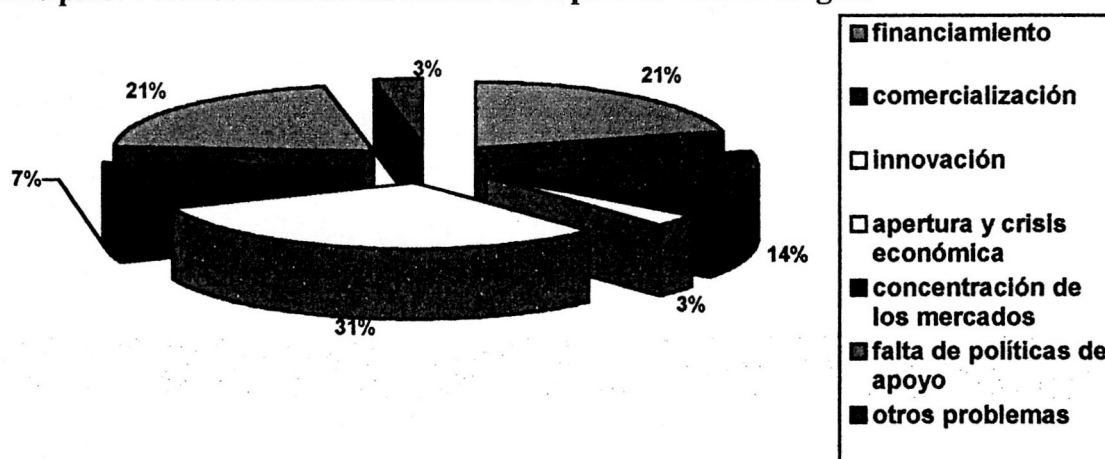
Gráfico 3: Principales restricciones de las firmas en el partido de Tres de Febrero



Fuente: Elaboración propia en base a UIA de Tres de Febrero (1997) y Proyecto Fundes-UNGS (1999)

En la zona del ex-partido de Gral. Sarmiento, sobre la base de 50 firmas relevadas, se pueden distinguir los siguientes aspectos en relación con los nuevos distritos. En el partido de San Miguel las dificultades asociadas con el entorno exógeno aparecen como las más citadas. En este sentido, la apertura económica, el acceso al financiamiento y la falta de políticas de apoyo, como limitaciones exógenas, alcanzan casi el 75% de las respuestas. Finalmente, al igual que en los dos partidos anteriores las restricciones de tipo más endógeno no tienen gran relevancia para los empresarios (Gráfico 4).

Gráfico 4: Principales restricciones de las firmas en el partido de San Miguel

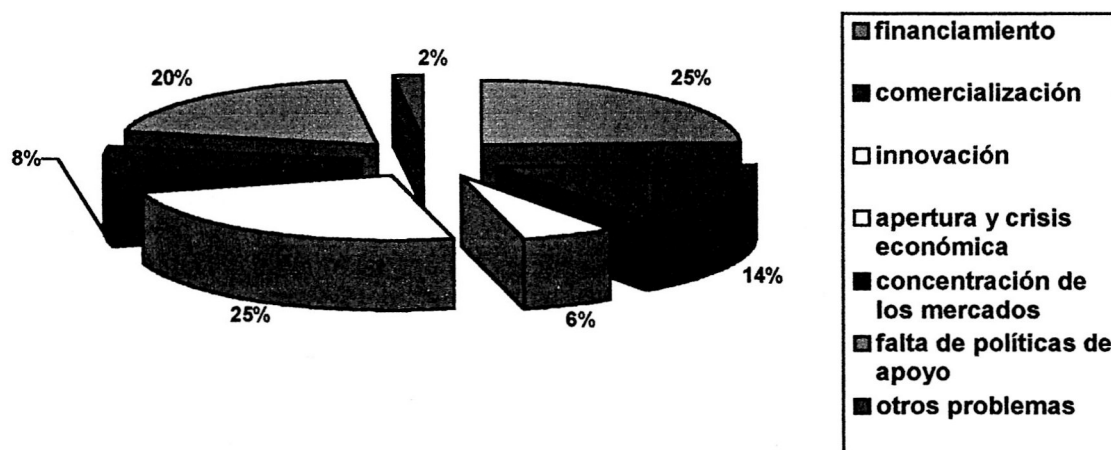


Fuente: Elaboración propia en base al Proyecto Fundes-UNGS (1999) y Programa de Fortalecimiento Sectorial (2000)

En el partido de Malvinas Argentinas las principales restricciones señaladas son de carácter exógeno y se destacan la apertura económica, el acceso al financiamiento y la falta de políticas de apoyo que reúnen en conjunto más de las dos terceras partes de las respuestas. Por otra parte, las restricciones de tipo más endógenas aparecen en un segundo plano para las firmas (Gráfico 5). Finalmente, en José C. Paz al igual que en

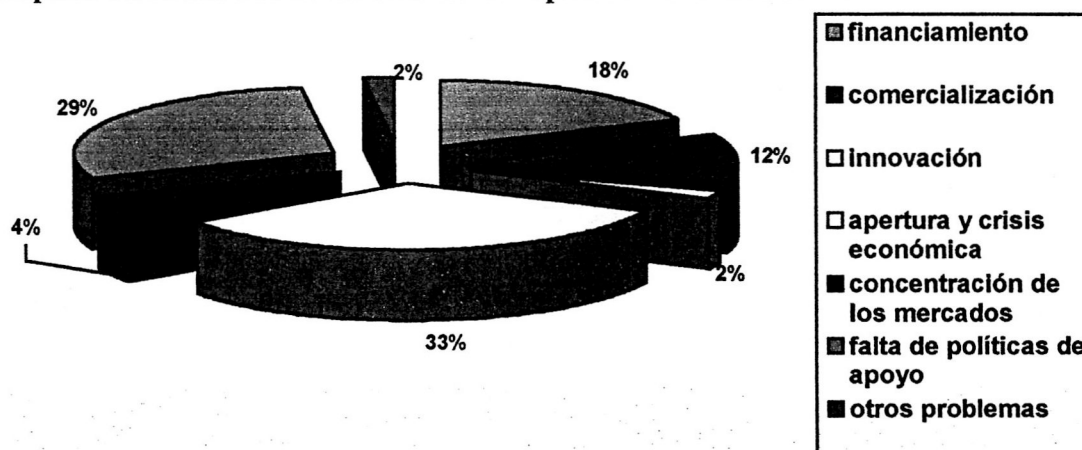
todos los partidos anteriores sobresalen las dificultades vinculadas con el entorno exógeno como ser la apertura económica, el acceso al financiamiento y la falta de políticas de apoyo que comprenden el 80% de las respuestas. En otro sentido, las restricciones endógenas prácticamente no son tenidas en cuenta por los empresarios (Gráfico 6).

Gráfico 5: Principales restricciones de las firmas en el partido de Malvinas Argentinas



Fuente: Elaboración propia en base al Proyecto Fundes-UNGS (1999) y Programa de Fortalecimiento Sectorial (2000)

Gráfico 6: Principales restricciones de las firmas en el partido de José C. Paz



Fuente: Elaboración propia en base al Proyecto Fundes-UNGS (1999) y Programa de Fortalecimiento Sectorial (2000)

En consecuencia, la dinámica más reciente en la zona muestra que las principales restricciones que afectan a las firmas son de carácter exógeno (fundamentalmente el acceso al financiamiento, la apertura y crisis económica, y la falta de políticas de apoyo), dado que las restricciones más de tipo endógeno, que influyen en la competitividad interna, son percibidas como menos relevantes en relación con los inconvenientes generales que presenta el nuevo ambiente de negocios.

iii) Nivel de vínculos productivos e institucionales

Un análisis general de la Zona Noroeste de la RMBA nos muestra que existe una gama diversa de instituciones vinculadas con el sistema tecnológico, educativo y productivo que varían según los distritos. Entre ellas se destacan el Centro Tecnológico Migueletes del Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI), la Comisión Nacional de Energía Atómica (CNEA), la Universidad Nacional de Gral. Sarmiento, San Martín y Tres de Febrero, Institutos de Formación Profesional y distintas Cámaras Empresarias. Al respecto, el partido de Gral. San Martín sobresale en relación con el resto por su mayor cantidad de instituciones, especialmente en el área de innovación tecnológica (Cuadro 33).

Cuadro 33. Principales instituciones por partido de la Zona Noroeste de la RMBA con influencia en el entorno productivo

	Partido	Institución	
Formación	Gral. San Martín	Instituto de Superior de Formación Docente y Técnica N°42	
	San Miguel	Instituto de capacitación integral en estudios domésticos	
	San Miguel	Fundación Promoción Cooperativa	
	Tres de Febrero	Instituto de Superior de Formación Docente y Técnica N°42	
Investigación Educativa	San Martín	Centro de Investigación Educativa (CIE)	
	San Miguel	Centro de Investigación Educativa (CIE) Gral. Sarmiento	
	Tres de Febrero	Centro de Investigación Educativa (CIE)	
Universidades	San Miguel	Universidad Nacional de Gral. Sarmiento	
	Gral. San Martín	Universidad Nacional de Gral. San Martín	
	Tres de Febrero	Universidad Nacional de Tres de Febrero	
	San Miguel	Fundación Suzuki	
Investigación Innovativa	Gral. San Martín	Comisión Nacional de Energía Atómica (CNEA) Dep. Ingeniería en Reactores	
	Gral. San Martín	Comisión Nacional de Energía Atómica (CNEA) Centro Atómico Constituyentes	
	Gral. San Martín	Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI) – Centro de investigación de celulosa y papel-	
	Gral. San Martín	INTI – Centro de investigación de tecnología electrónica e informática	
	Gral. San Martín	INTI – Centro de investigación para las industrias mineras	
	Gral. San Martín	INTI – Centro de investigación tecnológica de la industria del caucho	
	Gral. San Martín	INTI – Centro de investigación de la industria plástica	
	Gral. San Martín	INTI – Centro de investigación textiles	
	Gral. San Martín	Servicio Geológico Minero (SEGEMAR) Instituto de tecnología minera	
	Entidades de Apoyo a la Producción	Gral. San Martín	Centro del Instituto de Desarrollo Bonaerense (IDEB) – Gral. San Martín
		Gral. San Martín	Unión Industrial Argentina (UIA) de San Martín
Gral. San Martín		Liga de Comercio e Industria de San Martín	
Gral. San Martín		Cámara Empresaria de San Martín	
Gral. San Martín		Asociación de Industria, Comercio y Afines de Villa Maipú	
Tres de Febrero		Unión Industrial de Tres de Febrero	
Tres de Febrero		Cámara de Comercio e Industria	
San Miguel		Centro IDEB – San Miguel	
San Miguel		Unión Industrial de Gral. Sarmiento	
San Miguel		Cámara de Industria y Comercio	
Malvinas Argentinas		Unión Industrial de Malvinas Argentinas	
Malvinas Argentinas		Cámaras de Comercio	
Malvinas Argentinas		Cámara de Microemprendedores	
José C. Paz		Unión de la Producción	
José C. Paz		Cámara de Comercio	
José C. Paz	Unión de Microemprendedores		

Fuente: Elaboración propia

Si consideramos el grado de interacción de las firmas con otras empresas e instituciones en la zona de estudio podemos advertir que su correlato a nivel de vínculos y eslabonamientos es marcadamente bajo aunque aparecen diferencias según los partidos. En Gral. San Martín más de un tercio de las firmas no tiene relaciones con las instituciones, pese al amplio entramado institucional existente. Alrededor de la mitad de los establecimientos presenta entre uno y dos vínculos institucionales y sólo una quinta parte desarrolla interacciones con al menos tres instituciones (Cuadro 34). Los distintos lazos se desarrollan en un 60% de los casos con las cámaras sectoriales, provinciales y nacionales, y con instituciones de índole científico-tecnológico (INTI/CNEA/ Universidades) (Cuadro 35). Por último, un aspecto de particular importancia es el llamativo poco contacto que tienen las firmas con la municipalidad (7%) y las cámaras locales (7%). Esto podría estar reflejando, entre otras cuestiones, el agudo cuadro de crisis institucional y política que ha atravesado el municipio durante los últimos años, como también, la escasa representatividad de las organizaciones empresarias locales en un contexto de cierre de firmas y desindustrialización creciente⁶⁷.

Cuadro 34: Grado de interacción de las firmas con las instituciones y otras empresas en el partido de Gral. San Martín (en %)

Cantidad de relaciones	Institucionales
Ninguna	35
Entre una y dos	45
Tres y más	20
Total	100

Fuente: Elaboración propia en base al Proyecto Fundes-UNGS (1999)

Cuadro 35: Vínculos de las firmas según tipo de institución para el partido de Gral. San Martín

Instituciones	Nº de Menciones	% en el total
Municipalidad	2	7,1
Cámaras empresarias locales	2	7,1
Cámaras empresarias sectoriales, provinciales y nacionales	10	35,8
Organismos públicos varios	4	14,3
INTI / CNEA/ Universidades	7	25
Otras	3	10,7
Total	28	100

Fuente: Elaboración propia en base al Proyecto Fundes-UNGS (1999)

A nivel de las relaciones interempresarias la información relevada muestra que las firmas realizan significativos contactos. Precisamente, la mayor parte de las empresas mantiene conversaciones informales con otros colegas para discutir cuestiones relacionadas con el funcionamiento de la firma (70%) y/o cuestiones vinculadas con la marcha de la actividad económica en general (90%). No obstante, la frecuencia de estos lazos se manifiesta en forma dispersa. Para un 44% de los casos estas reuniones son esporádicas y tienen escaso impacto sobre el desarrollo de la firma. Por otro lado, una porción importante (25% del total) realizan reuniones semanales. Finalmente se destaca el hecho que en más del 75% de los casos se forman grupos estables.

En relación con la organización de las reuniones la mayor parte (70%) corresponde a empresarios individuales y posteriormente aparecen las cámaras empresariales (20%) y

⁶⁷ - Un ejemplo representativo es la Unión industrial de San Martín, una de las cámaras más importantes del partido, que de tener 800 socios a principios de los '90 pasó a la suma de 400 hacia fines de la misma década.

el INTI (5%). Esto estaría mostrando, entre otras cosas, el poco grado de institucionalidad y el escaso nivel de complejidad que adquieren estas interacciones. En este contexto, las reuniones individuales (67 %) predominan por sobre las colectivas (34%). Por otra parte, si tenemos en cuenta las interacciones entre los distintos agentes y el tipo de localización vemos que la mayor parte de los vínculos son locales (51%) y en menor proporción tienen un alcance nacional (22%). Al respecto, se destacan también los contactos a nivel del Mercosur (14%) y del resto del mundo (12%). Simultáneamente, la mayor cantidad de vínculos informales se desarrollan con proveedores y clientes (65% del total), con empresarios del mismo sector (28%) y en menor medida con empresarios de otros sectores (6%).

Si intentamos analizar más profundamente el nivel de aislamiento de las firmas y la complejidad de las interacciones desarrolladas por los agentes se hace necesario tener algún tipo de instrumento que nos permita la medición y la comparación en la zona de estudio. En este sentido, es posible utilizar un indicador de grado de aislamiento relativo de las firmas⁶⁸ que se calcula a partir de algunos de los elementos vistos anteriormente y es un promedio ponderado de: i) la frecuencia de los vínculos informales desarrollados entre los agentes de un área local, ii) la complejidad de las áreas temáticas en las que agentes mantienen vínculos informales, iii) el número de agentes con lo que mantienen este tipo de vínculos, iv) estabilidad de los vínculos informales (Ver Anexo, Indicadores).

En este sentido, el indicador del grado de aislamiento de las firmas muestra que en Gral. San Martín sólo el 6,3% de los agentes los vínculos son relevantes (Cuadro 36). Por otra parte, en el 56,2% de los casos el nivel de aislamiento de las firmas es elevado y en el 37,5% restante el grado de interacción es medio. Esto evidencia que el ambiente dónde interactúan los diversos agentes aparece como una restricción importante que en la mayor parte de los casos inhibe la interacción, la circulación de conocimiento y el desarrollo de ventajas competitivas.

Cuadro 36: Grado de aislamiento relativo de las firmas según jurisdicción (en %)

Nivel de Aislamiento	Gral. San Martín	Tres de Febrero	San Miguel	Malvinas Argentinas	José C. Paz	Total Zona Noroeste
Alto	56,2	28	40,4	50,7	80,1	51,1
Medio	37,5	67,8	59,6	49,3	19,9	46,8
Bajo	6,3	4,2	-	-	-	2,1
Total	100	100	100	100	100	100

Fuente: Elaboración propia en base al Proyecto Fundes-UNGS (1999)

Por último, si tenemos en cuenta la vinculación entre el aislamiento relativo de las firmas y el grado de interacción institucional advertimos que en Gral. San Martín la totalidad de firmas que desarrollan fuertes nexos con otros colegas (bajo grado de aislamiento) se comunican con pocas instituciones (entre una y dos). En otra dirección, podemos apreciar que mientras que el 60% de las firmas que no presentan contactos con ninguna institución tienen un gran aislamiento absoluto con otros colegas, la cantidad de firmas aisladas que se comunican con al menos tres instituciones es del 50% (Cuadro 37).

⁶⁸ - Este indicador es utilizado en diversos trabajos (Yoguel y López, 1999; Yoguel y Boscherini, 1999; Yoguel, 1999) y constituye una variable central para determinar cómo en el ambiente local se desarrolla el proceso de circulación de conocimiento codificado y tácito en relación con el despliegue de competencias y, por lo tanto, de ventajas competitivas de los agentes.

Cuadro 37: Distribución de las firmas por cantidad de instituciones públicas y privadas con las que mantienen contactos según indicador de grado de aislamiento relativo para los partidos de la Zona Noroeste de la RMBA (en %)

Nro. de instituciones con las que se comunica	Gral. San Martín				Tres de Febrero				San Miguel				Malvinas Argentinas				José C. Paz				Total Zona Noroeste		
	Tot.	A	M	B	Tot.	A	M	B	Tot.	A	M	B	Tot.	A	M	B	Tot.	A	M	B	Tot.	A	M
Ninguna	100	75	25	-	100	50	50	-	100	50	50	-	100	100	-	-	100	100	-	-	100	75	25
Entre una y dos	100	55,6	33,4	11	100	18,2	81,8	.	100	42,9	57,1	-	100	62,5	37,5	-	100	75	25	-	100	50,8	47
Tres y más	100	50	50	-	100	41,7	50	8,3	100	25	75	-	100	-	100	-	-	.	.	-	100	29,2	68,7
Total	100	60,2	36,1	3,7	100	36,6	60,6	2,8	100	39,3	60,7	-	100	54,2	45,8	-	100	87,5	12,5	-	100	51,7	46,9

Fuente: Elaboración propia en base al Proyecto Fundes-UNGS (1999)

Tot.: total; A: Alto grado de aislamiento con otros colegas; M: Medio grado de aislamiento con otros colegas; B: Bajo grado de aislamiento con otros colegas

En el caso puntual del partido de Tres de Febrero más de la cuarta parte de las firmas no exhibe relaciones con las instituciones. Siguiendo la tendencia vista parcialmente en San Martín, la proporción de firmas que tienen vínculos con más de una institución es significativa (casi el 75% del total) (Cuadro 38). Estos lazos se desarrollan en más de la mitad de los casos con las cámaras sectoriales, provinciales, nacionales y locales (donde se destaca la Unión Industrial de Tres de Febrero). Finalmente, sobresalen las relaciones con distintas entidades públicas (municipalidad, SEPyME, IDEB, universidades nacionales e INTI) (Cuadro 39).

Cuadro 38: Grado de interacción de las firmas con las instituciones en el partido de Tres de Febrero (en %)

Cantidad de relaciones	Institucionales
Ninguna	26,7
Entre una y dos	53,3
Tres y más	20
Total	100

Fuente: Elaboración propia en base al Proyecto Fundes-UNGS (1999)

Cuadro 39. Vínculos de las firmas según tipo de institución para el partido de Tres de Febrero

Instituciones	Nº de Menciones	% en el total
Municipalidad	7	13,5
Cámaras empresarias locales	13	25
Cámaras empresarias sectoriales, provinciales y nacionales	16	30,8
Organismos públicos varios	7	13,5
INTI / CNEA / Universidades	6	11,5
Otras	3	5,7
Total	52	100

Fuente: Elaboración propia en base al Proyecto Fundes-UNGS (1999)

Si tenemos en cuenta las relaciones interempresarias podemos observar que la mayoría de los empresarios establece conversaciones informales y la frecuencia de estos lazos es en un 50% de los casos mensual y en otro 27% semanal. Es importante subrayar que en más de la mitad de los casos predominan las reuniones individuales y en el 89% de los entrevistados se constituyen grupos estables de colegas.

Desde el plano de la organización de las reuniones, la mayor cantidad (53%) corresponde a empresarios particulares y en segundo lugar aparecen las cámaras (37%), lo cual evidenciaría un mayor nivel de institucionalidad que el partido anterior aunque con escasos grados de complejidad en esos vínculos. Por otro lado, si consideramos las

interacciones entre los distintos agentes y el tipo de localización observamos que la mayor parte de los vínculos son locales (42%) y nacionales (41%). En menor proporción se pueden señalar también las relaciones con agentes del Mercosur (11%) y del resto del mundo (6%). A su vez, la mayor cantidad de vínculos informales se llevan a cabo con proveedores y clientes (62% del total), con empresarios del mismo sector (37%) y en una magnitud inferior con empresarios de otros sectores (5%).

El indicador de grado de aislamiento de las firmas para el partido de Tres de Febrero muestra que en sólo el 4,2% de los agentes los vínculos son relevantes (Cuadro 36). En contraste, en el 28% de los casos el nivel de aislamiento de las firmas es elevado y en el 67,8% restante el grado de interacción es medio. Esto plantea, entonces, un ambiente que sin ser el mejor no se encuentra altamente desarticulado y que se caracteriza por un nivel intermedio de aislamiento de las firmas en relación con los otros agentes.

En último término, si analizamos la vinculación entre el aislamiento relativo de las firmas y el grado de interacción institucional distinguimos que la totalidad de firmas que desarrollan fuertes nexos con otros colegas (bajo grado de aislamiento) tienen a la vez fuertes vínculos institucionales (tres y más instituciones). Por otra parte, las firmas que no exhiben contactos con ninguna institución y presentan un intenso aislamiento superan ligeramente a la proporción de firmas aisladas que se comunican con al menos tres instituciones (Cuadro 37).

En el área del ex-partido de Gral. Sarmiento, una superficie con un entramado productivo e institucional más débil que Gral. San Martín y Tres de Febrero, encontramos una serie de particularidades para subrayar en relación con los nuevos distritos. En San Miguel la mayor parte de las firmas (casi el 42%) no tiene relaciones con las instituciones. Un tercio de las firmas presenta ciertos vínculos institucionales (entre uno y dos) y una proporción significativa, la cuarta parte, desarrolla fuertes interacciones con más de tres instituciones (Cuadro 40). Las principales instituciones que aparecen referenciadas por los empresarios son las cámaras sectoriales, provinciales, nacionales y locales (Cámara de Comercio y Unión Industrial), la municipalidad y organismos públicos (donde se destaca el IDEB) (Cuadro 41).

Cuadro 40: Grado de interacción de las firmas con las instituciones en el partido de San Miguel (en %)

Cantidad de relaciones	Institucionales
Ninguna ▲	41,7
Entre una y dos	33,3
Tres y más	25
Total	100

Fuente: Elaboración propia en base al Proyecto Fundes-UNGS (1999)

Cuadro 41. Vínculos de las firmas según tipo de institución para el partido de San Miguel

Instituciones	Nº de Menciones	% en el total
Municipalidad	4	16
Cámaras empresarias locales	5	20
Cámaras empresarias sectoriales, provinciales y nacionales	7	28
Organismos públicos varios	4	16
INTI/ CNEA/ Universidades	3	12
Otras	2	8
Total	25	100

Fuente: Elaboración propia en base al Proyecto Fundes-UNGS (1999)

En relación con las interacciones empresarias advertimos que la mayor parte de las firmas mantiene conversaciones informales, la frecuencia de estos lazos es en más de la mitad casos esporádica y predominan mayoritariamente las reuniones individuales y los grupos estables. Estas reuniones son organizadas fundamentalmente por empresarios particulares (52%) y las cámaras (16%), lo cual evidencia el poco nivel de institucionalidad y complejidad que adquieren esos vínculos en el partido. La mayor parte de las interacciones son locales (51%) y nacionales (23%). En menor proporción se pueden subrayar también las relaciones con agentes del Mercosur (16%) y del resto del mundo (9%). Al mismo tiempo, la mayor cantidad de vínculos informales se desarrollan con proveedores y clientes (70% del total), con empresarios del mismo sector (24%) y en un monto menor con empresarios de otros sectores (6%).

El indicador de grado de aislamiento relativo de las firmas para San Miguel muestra la inexistencia de vínculos relevantes entre los distintos agentes (Cuadro 36). Así, en el 40,4% de los casos el nivel de aislamiento de las firmas es elevado y en el 59,6% restante el grado de interacción es medio. Esto expresa, por lo tanto, que el ambiente en el que actúan los agentes constituye un condicionante para el desarrollo de las capacidades de las firmas. Finalmente, si consideramos la vinculación entre el aislamiento relativo de las firmas y el grado de interacción institucional distinguimos fuertes lazos entre ambos planos. En un marco de ausencia de firmas con fuertes nexos advertimos que el 50% de las firmas que no exhiben contactos con ninguna institución presentan un intenso aislamiento, mientras que la proporción de firmas aisladas que se comunican con al menos tres instituciones es del 25% (Cuadro 37).

El grado de desarticulación institucional visto en el anterior partido se acentúa en Malvinas Argentinas abarcando a la casi totalidad de las firmas. De este modo, predominan las relaciones escasas o nulas (94%) y sólo una pequeña porción de las empresas (6%) desarrollan vínculos más o menos intensos (Cuadro 42). Entre las instituciones más citadas, 55% de los casos, se destacan la municipalidad y las cámaras empresarias locales (fundamentalmente la UIA de Malvinas Argentinas) (Cuadro 43).

Cuadro 42: Grado de interacción de las firmas con las instituciones en el partido de Malvinas Argentinas (en %)

Cantidad de relaciones	Institucionales
Ninguna	37,5
Entre una y dos	56,3
Tres y más	6,2
Total	100

Fuente: Elaboración propia en base al Proyecto Fundes-UNGS (1999)

Cuadro 43. Vínculos de las firmas según tipo de institución para el partido de Malvinas Argentinas

Instituciones	Nº de Menciones	% en el total
Municipalidad	6	33,4
Cámaras empresarias locales	4	22,2
Cámaras empresarias sectoriales, provinciales y nacionales	3	16,6
Organismos públicos varios	2	11,1
INTI / CNEA/ Universidades	1	5,6
Otras	2	11,1
Total	18	100

Fuente: Elaboración propia en base al Proyecto Fundes-UNGS (1999)

Si tomamos en cuenta las relaciones interempresarias podemos advertir que la mayor parte de las firmas de Malvinas Argentinas mantiene conversaciones informales, la frecuencia de estos lazos es en casi las dos terceras partes de los casos esporádica y mensual, predominan fuertemente las reuniones individuales y los grupos son estables en más de la mitad de los entrevistados. Estas reuniones son desarrolladas mayoritariamente por empresarios particulares (77%) y las cámaras en menor proporción (15%), destacándose también el poco nivel de institucionalidad y complejidad que alcanzan esos vínculos en el partido. Las interacciones son en su mayor parte locales (48%) y nacionales (22%). Sin embargo, no son insignificantes las relaciones con agentes del Mercosur (15%) y del resto del mundo (15%). A su vez, la mayor cantidad de vínculos informales se desarrollan con proveedores y clientes (60% del total), con empresarios del mismo sector (32%) y en menor medida con empresarios de otros sectores (9%).

El indicador de grado de aislamiento relativo de las firmas para Malvinas Argentinas muestra, al igual que en el partido anterior, la ausencia total de vínculos significativos entre los distintos agentes que interactúan en el ambiente (Cuadro 36). De esta forma, en el 50,7% de los casos el nivel de aislamiento de las firmas es elevado y en el 49,3% restante el grado de interacción es medio. Por último, si tenemos en cuenta la vinculación entre el aislamiento relativo de las firmas y el grado de interacción institucional advertimos fuertes contactos entre ambos planos. En un contexto de carencia de firmas con fuertes nexos observamos que la totalidad de las firmas que no exhiben contactos con ninguna institución presentan un intenso aislamiento, mientras que la proporción de firmas aisladas que se comunican con al menos una institución (dado que con tres y más no hay vínculos) es del 62% (Cuadro 37).

Finalmente, José C. Paz aparece como el municipio con menos vínculos entre firmas e instituciones de la Zona Noroeste de la RMBA. La totalidad de los establecimientos (más del 90%) tiene relaciones escasas o nulas con las instituciones, siendo las más referenciadas (80% del total) la municipalidad, las cámaras empresariales sectoriales, provinciales, nacionales y locales (Cuadro 44 y 45).

Cuadro 44: Grado de interacción de las firmas con las instituciones en el partido de José C. Paz (en %)

Cantidad de relaciones	Institucionales
Ninguna	63,6
Entre una y dos	36,4
Tres y más	-
Total	100

Fuente: Elaboración propia en base al Proyecto Fundes-UNGS (1999)

Cuadro 45. Vínculos de las firmas según tipo de institución para el partido de José C. Paz

Instituciones	Nº de Menciones	% en el total
Municipalidad	3	30
Cámaras empresariales locales	2	20
Cámaras empresariales sectoriales, provinciales y nacionales	3	30
Organismos públicos varios	1	10
INTI / CNEA/ Universidades	-	-
Otras	1	10
Total	10	100

Fuente: Elaboración propia en base al Proyecto Fundes-UNGS (1999)

En relación con los lazos interempresariales la mayor parte de las firmas de José C. Paz mantienen conversaciones informales, la frecuencia de estos lazos es fundamentalmente esporádica, predominan las reuniones individuales y los grupos son estables en la dos terceras partes de los casos. En un contexto de baja institucionalidad y escasa complejidad en los vínculos las reuniones son organizadas en su mayor parte por empresarios particulares (56%) y cámaras (22%), y las interacciones se desarrollan en su totalidad en el ámbito local (48%) y nacional (52%). Por otro lado, la mayor cantidad de vínculos informales se llevan a cabo con proveedores y clientes (62% del total), y con empresarios del mismo sector (29%).

El indicador de grado de aislamiento relativo de las firmas para José C. Paz indica, en mayor medida que en los otros distritos, la ausencia total de vínculos significativos entre los distintos agentes (Cuadro 36). Así, en el 80,1% de los casos el nivel de aislamiento de las firmas es elevado y en el 19,9% restante el grado de interacción es medio. Por otra parte, la vinculación entre el aislamiento relativo de las firmas y el grado de interacción institucional expone una serie de particularidades para el partido. En un marco donde no hay firmas con fuertes nexos observamos que la totalidad de las firmas que no tienen contactos con ninguna institución muestran un agudo aislamiento, mientras que la proporción de firmas aisladas que se comunican con al menos una institución (dado que con tres y más no hay vínculos) es del 75% (Cuadro 37).

A modo de síntesis, se puede decir que la Zona Noroeste de la RMBA se presenta como un territorio donde entre las principales restricciones que afectan a las firmas se destacan las de carácter exógeno (fundamentalmente el acceso al financiamiento, la apertura y crisis económica, y la falta de políticas de apoyo). Las restricciones más de tipo endógeno, que tienen particular importancia en el desarrollo de competencias propias de las firmas, son percibidas como menos significativas dado las fuertes dificultades del entorno de negocios en el que operan los agentes.

Si consideramos el nivel de interacción de las firmas con otras empresas e instituciones la literatura plantea la importancia del concepto “sistema institucional de empresas” y el rol preponderante del ambiente local en el desarrollo de las competencias de los distintos actores productivos (Boscherini y Poma, 2000; Amin, 1999; Camagni, 1991; Aydalot, 1986). Sin embargo, en la zona de estudio podemos advertir que aunque se realizan múltiples contactos (con mayor fuerza en el partido de Tres de Febrero) el indicador de grado de aislamiento relativo muestra que en sólo una pequeña proporción de los agentes (2,1%) los nexos son importantes y en más de la mitad el grado de aislamiento⁶⁹ es elevado (Cuadro 36).

Esto supone, por lo tanto, que el ambiente donde operan los distintos agentes se convierte en un importante impedimento en cuanto al desarrollo de interacciones, ventajas competitivas y complejidad de los vínculos. El entorno productivo local, que es a su vez una expresión directa de prácticas sociales, culturales y político-institucionales arraigadas, presenta una serie de debilidades que asumen un carácter más complejo por

⁶⁹ - El grado de aislamiento de las firmas constituye para la zona de análisis un rasgo independiente del tamaño de los agentes y depende de otros elementos. El nivel de productividad es un parámetro importante, porque a mayor grado de productividad menor es el aislamiento. Desde el punto de vista de la antigüedad, si bien no aparecen grandes diferencias entre los establecimientos, se puede decir que las firmas creadas desde el inicio de la apertura presentan la menor proporción de casos con fuerte conexión.

desarrollarse en un territorio metropolitano donde las diferentes instancias y factores se entremezclan y confunden permanentemente. En este sentido, si analizamos la relación entre el aislamiento relativo de las firmas y el grado de interacción institucional observamos que la proporción de empresas que están más aisladas tienden a tener menor cantidad de vínculos según aumenta el número de instituciones, a diferencia de las firmas con fuertes nexos con otros colegas que presentan por lo general contactos institucionales más fluidos (Cuadro 37).

3ra Parte

I. Índice temático del trabajo

La investigación distinguirá como ejes de análisis tres secciones. En la primera, se examinará la oferta de instrumentos de política industrial y PyMEs de los años noventa y su relación con el desarrollo económico local de la Zona Noroeste de la RMBA. Este estudio nos lleva a considerar una serie de cuestiones como ser las características particulares que asumen estas herramientas en los diversos planos de la economía, la incidencia de los distintos niveles de gobierno en el territorio determinado, los organismos de aplicación de los instrumentos y los fundamentos de su actuación en vinculación con los sectores a los cuales se dirigen. En la segunda sección, la línea argumental se concentra en el examen del impacto de las políticas implementadas sobre el sector industrial en conexión al nivel de utilización de instrumentos, los tipos de servicios empleados, las características de las firmas usuarias y las implicancias para el desarrollo económico local de la zona de estudio.

1. Identificación de las diversas políticas a nivel industrial y PyME que repercuten sobre el desarrollo económico local de la Zona Noroeste de la RMBA. Contenidos y alcances.

El enfoque elegido para presentar las políticas de apoyo a la industria es equivalente al desarrollado en el marco teórico por el neoestructuralismo cepalino. Se dividen en primer lugar las intervenciones en tres niveles: macro, meso y microeconómico. En el primero se hace referencia a las acciones de tipo regulatorio, normativo y de incentivos con impacto en el ambiente de negocios en el que operan las firmas. En segundo término, a nivel meso, se consideran las principales características que asume el diseño institucional de apoyo. En tercer lugar, en el plano micro, se exhiben los programas e instrumentos con incidencia directa sobre las empresas que buscan solucionar distintos inconvenientes como el acceso al financiamiento, la capacitación, la incorporación de tecnología y el comercio exterior. Posteriormente y a manera de síntesis, se hacen unas consideraciones del plano estratégico y sus derivaciones para la zona de estudio.

1.a. Marco macroeconómico, regulatorio y de políticas e incentivos para la actividad productiva

Las transformaciones estructurales de la economía argentina desde principios de los noventa determinan nuevas condiciones para el desarrollo de instrumentos de política industrial y productiva. Los requerimientos de estabilización macroeconómica ante los sucesos inflacionarios de la década de los ochenta y la profundización de la apertura comercial, la desregulación económica, las privatizaciones y el rol central del mercado generan un marco de alcances más limitados y puntuales para los servicios oficiales de apoyo. Este enfoque se sostiene en el argumento que es beneficioso que la demanda determine la asignación de los recursos y, por lo tanto, la intervención se dirige a impulsar el desarrollo de los mercados.

Estos instrumentos, en un cuadro comparativo de menor gravitación de la industria en términos de promoción del crecimiento y generación de empleo, se orientan principalmente a facilitar la adaptación de las firmas individuales (demanda) al nuevo escenario competitivo (Kosacoff, 1998; Bekerman, Sirlin y Streb, 1995). En este marco,

en las etapas de diseño e implementación sobresalen los criterios de relativa neutralidad a nivel de áreas y sectores, la masividad en el alcance, la delimitación temporal, la libre elección de los servicios por parte de los beneficiarios y su cofinanciamiento obligatorio.

Entre las medidas concretas que influyeron en nuevo enfoque se destaca la sanción del Decreto 2284 (1991), que permitió que la desregulación alcanzase un carácter sistémico y coordinado. Las áreas centrales donde esta herramienta logró mayor presencia fueron el comercio interior de bienes y servicios (supresión de restricciones horarias para las actividades comerciales; eliminación de regulaciones y exenciones impositivas sectoriales; mayor competencia en los servicios profesionales; liberación en el funcionamiento del transporte de carga/descarga y los mercados mayoristas de alimentos perecederos), el comercio exterior (simplificación de tributos, supresión de restricciones para la importación y exportación de mercaderías, derogación de preferencias de compra nacional y desgravación de las importaciones), los entes reguladores (disolución de diferentes organismos, comisiones y juntas reguladoras) y el mercado de capitales (flexibilización y disminución de los costos de intermediación de modo de facilitar el financiamiento de capital de trabajo y de inversión tanto de las empresas públicas privatizadas como de las firmas privadas). Con el correr de los años, estas medidas de reforma estructural a escala nacional -articuladas en la triología: apertura, privatización y desregulación- cuya aplicación recomendaban enfáticamente los organismos financieros internacionales, se irían profundizando abarcando nuevas actividades y sectores de la economía.

Este tipo de intervención supone la existencia de mecanismos automáticos de asignación de recursos donde el Estado sólo contribuye estableciendo reglas claras y asegurando la libertad potencial del beneficiario en la elección del servicio. Conjuntamente con la actuación restringida del ente estatal se asume que los beneficiarios potenciales tienen similares costos de acceso a los instrumentos, iguales condiciones para acceder a los mercados, similar capacidad para reconocer claramente sus necesidades y niveles de información y de conocimientos técnicos semejantes.

En otro nivel, el gobierno de la Provincia de Buenos Aires desde inicios de los noventa planteó una concepción más activa del rol del estado provincial en el plano del desarrollo productivo. Si bien las ideas se relacionaban con una actuación menos preponderante y abarcadora del aparato estatal respecto al pasado, se remarcaba la necesidad de una participación efectiva en el apoyo de los diversos agentes de la producción. Este mayor involucramiento del sector público provincial en el desarrollo económico e industrial adquirió un mayor consenso político y empresarial a partir de la crisis mexicana de 1995, cuando la actividad económica ingresó en un ciclo recesivo y la Provincia de Buenos Aires recibió sus fuertes impactos (mayor desempleo, cierre de establecimientos, etc)⁷⁰.

Los instrumentos reglamentarios más generales ofrecidos por la Provincia a nivel de exenciones impositivas, promoción y control fueron los siguientes: Ley de Promoción Industrial (aplicación a nivel provincial de la ley nacional N° 10.547); Ley de Radicación y Habilitación de Industrias (ley provincial N° 11.459); Ley de Parques

⁷⁰

La mayor inclinación del gobierno de la Provincia de Buenos Aires hacia posturas productivas se vería plasmada con la creación del IDEB a fines de 1996.

Industriales y Sectores Industriales Planificados (ley provincial N° 10.119); Legislaciones de Promoción y regímenes sectoriales (Régimen Automotriz en el plano nacional y aplicación a nivel provincial de la ley nacional N° 24.196 de Inversiones Mineras); y Ley de Promoción de Exportaciones (ley provincial N° 11.354). La aplicación de la mayor parte de estos instrumentos se encontraban bajo la órbita del Ministerio de la Producción (MP) que junto con los organismos descentralizados - Instituto de Desarrollo Bonaerense (IDEB) y el Instituto Provincial de Acción Cooperativa (IPAC)- y el Banco Provincia (BP) se constituyeron en los puntales de la asistencia al sector productivo (Sica, 1998)

La aplicación de la Ley de Promoción Industrial tiene como objetivo la exención de impuestos a nivel de ingresos brutos e inmobiliarios por 10 años, que sólo pueden renovados si se desarrolla una ampliación de planta o un proceso de innovación tecnológica. En este sentido, los municipios deben adherir y constituir juntas locales de promoción industrial contando con la asistencia de la Dirección Provincial de Promoción Industrial (MP) en la elaboración de los proyectos. Aunque los beneficios están disponibles para cualquier tipo de firma, que por lo general deben formar parte de algún parque industrial o zona planificada, la mayor parte de los establecimientos de tamaño micro y grande no acceden a estas herramientas predominando las empresas medianas.

La Ley de Radicación Industrial, cuyo organismo de aplicación ha sido la Secretaría de Política Ambiental y los municipios, solicita a las diversas firmas industriales un certificado de calidad ambiental y sanciona a aquellas que generen daños al medio ambiente u otra actividad económica. Esta legislación apunta a evitar las externalidades negativas de la industria vinculadas con la contaminación y se dirige a todas las firmas, excepto aquellas de menos de cinco empleados que no generen efectos perjudiciales⁷¹. Si consideramos estos aspectos para los distritos de la zona de estudio la categorización ambiental aparece como uno de los requisitos imprescindibles a ser cumplidos en forma obligatoria por las distintas dependencias públicas locales. En muchos casos, y particularmente para un municipio como Malvinas Argentinas que ha tenido importantes inversiones manufactureras, la dependencia con la Provincia respecto a la categorización (en especial categoría 1 y 2) aparece como un impedimento importante para la promoción industrial y el desarrollo económico local.

La Ley de Parques Industriales y Sectores Industriales Planificados permite a las firmas participantes de estos espacios tanto de beneficios tributarios como de economías de aglomeración y escala en lo referente al uso de infraestructura de energía, transporte y comunicaciones. En los últimos tiempos la expansión de parques industriales ha estado relacionada con el desarrollo de la integración con el MERCOSUR y el papel clave que juegan en este sentido los ejes de comunicación. Es así que de la Zona Noroeste de la RMBA se destaca el partido de Malvinas Argentinas, donde el parque industrial (ex Zona Industrial Planificada de Tortuguitas) ubicado al costado de la Ruta Panamericana

⁷¹ - Según esta ley los establecimientos industriales se clasificarán en tres (3) categorías: a) Primera categoría, incluirá a “aquellos establecimientos que se consideran inocuos porque su funcionamiento no constituye riesgo o molestia a la seguridad, salubridad e higiene de la población, ni ocasiona daños a sus bienes materiales ni al medio ambiente”; b) Segunda categoría, tomará en cuenta a “aquellos establecimientos que se consideran incómodos porque su funcionamiento constituye una molestia para la salubridad e higiene de la población u ocasiona daños graves a los bienes y al medio ambiente”; c) Tercera categoría, incluirá a “aquellos establecimientos que se consideran peligrosos porque su funcionamiento constituye un riesgo para la seguridad, salubridad e higiene de la población u ocasiona daños graves a los bienes y al medio ambiente”.

concentra gran parte de las inversiones, y particularmente inversión extranjera directa (IED), del conjunto territorial⁷². Sin embargo, es necesario aclarar que este tipo de instrumentos ha tendido a tener una escasa complementación con otros instrumentos de asistencia técnica y con la organización de cadenas productivas. Esto se evidencia en el hecho que estos parques o sectores industriales planificados pueden generar enclaves de firmas importantes, en general de origen extranjero, con escasos derrames y sinergias para el conjunto de la estructura económica.

En el plano sectorial y a nivel nacional aparecen una serie de regímenes de especialización que abarcan distintos sectores, entre los cuales se destaca el de la industria automotriz, con su correlato para la Provincia de Buenos Aires en términos de empleo, encadenamientos productivos e inversión de grandes firmas transnacionales⁷³. Finalmente, la Ley de Promoción de Exportaciones tiene como propósito el crecimiento y la diversificación de la exportaciones provinciales. En este sentido, la reglamentación constituye un marco donde a través de deducciones de impuestos provinciales (y tarifas energéticas), pre y post-financiaciones, subsidios de hasta el 50% por proyecto de inversión en la producción de bienes comercializables y créditos de hasta el 100% (financiados por un fondo especial), las firmas PyMEs pueden exportar bienes con el requisito que tengan algún tipo de valor agregado. No obstante, hacia fines de la década de los '90 la instrumentación de esta ley se encontraba inconclusa.

En consecuencia, el nuevo contexto macroeconómico y regulatorio imperante en los años noventa consolida un conjunto de rasgos estructurales que influye significativamente sobre las actividades económicas en general y los distintos instrumentos desarrollados para la zona de estudio. Los resultados de las políticas implementadas han sido en general de rápido control de la inflación, pero con contracción del mercado interno y una acción estatal dirigida hacia los circuitos monetarios y no a la economía real.

Estas fuertes transformaciones en el plano de la industria manufacturera, que derivaron en procesos de concentración empresarial, reducción del número de firmas y puestos de trabajo y un significativo aumento de las importaciones, tuvieron como correlato una serie de medidas regulatorias con objetivos más limitados que en el pasado (dado la retirada paulatina del Estado en el ámbito económico y la preeminencia del mercado como principal regulador)⁷⁴. De esta forma, los requisitos de estabilización macroeconómica y la preeminencia de los postulados a favor de la apertura comercial,

⁷² - En el área de estudio existen diversos proyectos de parques industriales, entre los que se pueden citar: el de San Miguel, en un predio cercano al río Reconquista (con 50 hectáreas y la posibilidad de incorporar 25 hectáreas más) pensado fundamentalmente para la instalación de empresas PyMEs e industrias no contaminantes; y el de José C. Paz, 140 hectáreas, en la planta de la curtiembre Macusa. Ver sobre este temática para el conjunto de la RMBA Briano, Fritzsche, Rivadulla y Vio, 2000.

⁷³ - A nivel provincial se destaca también la aplicación de la Ley de Inversiones Mineras a cargo de la Secretaría de Industria, Comercio y Minería Nacional, donde la Dirección Provincial de Recursos Geológicos y Mineros apoya al sector minero mediante exenciones del 100% en ganancias y otros impuestos. Estos beneficios se extienden a todo tipo de firmas más allá de su tamaño. Es necesario aclarar que el primer organismo citado concentra el conjunto de regímenes operativos y residuales de apoyo a la actividad manufacturera, los cuales se coordinan con otras instancias a nivel nacional, provincial y municipal.

⁷⁴ - El ejemplo expansivo de los países del Este Asiático, con fuertes políticas macroeconómicas de incentivos generales a la inversión industrial y el direccionamiento estratégico del Estado, aparece como la contracara de este proceso.

la desregulación económica y las privatizaciones se mostraron como los ejes centrales a nivel de las políticas.

1.b. Nivel meso: Entramado institucional de apoyo

Durante la última década numerosas han sido las iniciativas públicas y privadas de índole institucional destinadas a dar apoyo a la producción industrial y PyME en los distintos ámbitos jurisdiccionales (nacional, provincial y municipal). Esta creciente oferta de instrumentos y servicios fue acompañada también por la aparición de nuevos organismos públicos entre los que se pueden destacar el Banco de Inversión y Comercio Exterior (1992), el Instituto de Desarrollo Empresarial Bonaerense –IDEB- (1996), la Agencia Nacional de Promoción Científica Tecnológica –Agencia- (1996) y la Secretaría de la Pequeña y Mediana Empresa –SEPyME- (1997)⁷⁵. A su vez, entre los organismos privados sobresalen los Centros de Desarrollo Empresarial BID-UIA y diversas Unidades de Vinculación Tecnológica que interactúan con programas de la Secretaría de Ciencia y Técnica (SECyT).

Para el análisis de las principales instituciones con influencia en la zona de estudio veremos en primer lugar los objetivos y ejes centrales de funcionamiento en conexión con la problemática a la cual pretenden enfrentar. A continuación se consideran las características que presentan estos organismos⁷⁶ en cuanto a ciertos parámetros de desempeño, tomando en cuenta una serie de variables como ser: a) la misión, definición estratégica y posicionamiento institucional; b) la adecuación a las demandas y necesidades de los usuarios; c) la cobertura; d) la efectividad y e) la eficiencia de la operatoria⁷⁷.

⁷⁵ - El surgimiento de la Agencia y la SEPyME en el ámbito nacional estuvo vinculado a una reorganización de los distintos instrumentos de apoyo PyME y al desarrollo de la modernización tecnológica, la innovación y el fortalecimiento institucional. Estos organismos, en una lógica de mayor coherencia y coordinación, absorbieron diversos programas de otras dependencias y trataron de sumar esfuerzos integrarse con otras instituciones más antiguas (Instituto Nacional de tecnología Industrial -INTI- y Servicio Geológico Minero –SEGEMAR-).

⁷⁶ - La caracterización de estos organismos opera sobre la base de tener como referencia las posibles formas de intervención vistas en el marco conceptual y apreciar fundamentalmente el nivel de desarrollo institucional en cada uno de los áreas. La idea no es hacer un “benchmarking” tradicional, esto es determinar una serie de *best practices* a seguir y comparar el estado de situación, sino considerar el grado de consolidación de la institución en los distintos aspectos en relación con sus posibilidades concretas de evolución.

⁷⁷ - Para el análisis y comparación de las distintas instituciones se han tomado un número mínimo de variables representativas (y atributos particulares) en base a trabajos sobre la temática (Ferraro, Costamagna, Carmona, Sztwualrk, Ventura, Ibañez y Gatto, 2000; IERAL, 1999), procediendo posteriormente a su corroboración con informantes claves y considerando los aspectos contexto-específicos particulares. La *misión, definición estratégica y posicionamiento institucional* toma en cuenta elementos de coherencia y consistencia entre la misión, los objetivos de la institución, los instrumentos y los recursos disponibles (humanos y financieros). Este eje comprende atributos tales como la especificidad de la misión, la congruencia y flexibilidad entre políticas, instrumentos y objetivos, y la ubicación en el marco del sistema de apoyo existente. La *adecuación a las demandas y necesidades de los usuarios* hace referencia a la definición clara de los servicios y actividades a partir de los requerimientos específicos del grupo objetivo. Esto implica, fundamentalmente, el reconocimiento y atención de la demandas existentes y avizoradas por los usuarios, la identificación de futuros cursos de acción y la construcción de instrumentos que permitan contemplar los requerimientos y especificidades de los beneficiarios. La *cobertura* implica considerar aspectos tales como la accesibilidad (facilidades de acceso a los servicios que se ofrecen), la visibilidad (capacidad para difundir actividades sobre el grupo

En relación con lo que se realiza en la zona determinada surge una calificación donde se establece que 4 puntos equivale a una evaluación elevada o muy buena, equidistante de un puntaje medio o bueno (3 puntos) y de un puntaje bajo, o regular (2 puntos). Por debajo de esta última puntuación se estipula que 1 punto corresponde a una situación nula o muy mala y 0 punto, excluido del promedio, para las cuestiones que no deben efectuarse porque ese indicador de medición no tiene validez para el caso analizado. Finalmente, el estudio se centra en el examen de las principales restricciones de entorno que según la visión de un conjunto más amplio de instituciones con incidencia en la zona afectan a las firmas y se las compara con las acciones emprendidas en esta materia.

i) Propósitos de la intervención institucional y prácticas desarrolladas

Entre los principales organismos de apoyo no financieros con influencia en el territorio considerado aparecen los relacionados con la esfera nacional (Secretaría de la Pequeña y Mediana Empresa, Agencia, Instituto Nacional de Tecnología Industrial -INTI-, Fundación Export-Ar), provincial (Ministerio de la Producción, IDEB e IPAC) y municipal (dependencias oficiales de apoyo a la producción y cámaras empresarias locales)⁷⁸.

En el ámbito nacional la SEPyME se presenta como una de las instituciones más significativas y sus objetivos están relacionados con la orientación, el apoyo y la asistencia de las firmas PyMEs en términos de capacitación, financiamiento, gestión, asociatividad, modernización tecnológica y acceso a nuevos mercados. Estos propósitos han llevado a que este organismo centralice gran parte de los programas para PyMEs con la coordinación de sus dos Subsecretarías, la de Políticas y Programas y la de Asistencia Técnica y Financiera. La mayor parte de esos instrumentos para alcanzar un funcionamiento pleno necesitan de la interacción y complementariedad con otros organismos nacionales y provinciales, entidades privadas, y de la adecuación de los requerimientos específicos dentro de la normativa vigente en el ámbito tecnológico, educativo, financiero e impositivo.

La Agencia tiene como objetivo central promover el desarrollo científico y la innovación tecnológica, apoyando iniciativas y proyectos tendientes a mejorar las condiciones sociales, económicas y culturales en el país. La Agencia aparece como un organismo desconcentrado que depende administrativamente de la SECyT y se dedica puntualmente a la promoción de las actividades científico-tecnológicas.

objetivo), la promoción (implementación de acciones para promocionar el uso e incorporación de usuarios al sistema) y la proximidad geográfica (cercanía física e interacción con los beneficiarios). La *efectividad* se vincula al nivel de solución y atención de las necesidades del grupo objetivo, el desarrollo de instrumentos de medición de desempeño, el compromiso e involucramiento de los usuarios, y los resultados obtenidos en vinculación con los objetivos específicos de la institución. Finalmente, la *eficiencia de la operatoria* se refiere fundamentalmente a la relación entre la implementación de las actividades y el manejo de los recursos, donde sobresalen elementos como la transparencia, la maximización de fondos transferidos, la soberanía del cliente, la evaluación de resultados y una administración ágil.

⁷⁸ - Hacia fines de 1999 la SEPyME manejaba alrededor de 54,4 millones de pesos, la Agencia casi 69,9 millones, el INTI 18,6 millones, la Fundación Export-Ar 3 millones, el IDEB 12 millones y el IPAC 2 millones (IERAL, 1999).

El INTI, por su parte, opera como un ente descentralizado del Gobierno Nacional que actúa en el ámbito jurisdiccional del Ministerio de Economía y puntualmente la Secretaría de Industria y Comercio ejerce control superior sobre él. Sus objetivos están centrados en impulsar el desarrollo y la transferencia de tecnología a la industria, utilizando y adoptando los mejores estándares disponibles en el escenario internacional. Estas finalidades son implementadas por sus centros especializados y las distintas delegaciones regionales.

La Fundación Export-ar se muestra como una entidad sin fines de lucro, constituida por los sectores público y privado para asistir a las firmas en la comercialización de sus productos en el plano internacional, con miras a concretar, extender y diversificar sus exportaciones. En este sentido, sus principales actividades se centran en la realización de ferias internacionales, misiones comerciales, seminarios, encuentros de promoción de negocios y acciones sectoriales de exportación. Este instrumento de promoción tiene como principal responsable al Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto.

En el cuadro 46 observamos que el desarrollo de prácticas institucionales en el plano nacional se ubica por sobre un nivel bajo o regular para la zona de análisis. El promedio general esta cercano a una situación media buena que habíamos estimado en principio en 3 puntos, aunque claramente la instrumentación y ejercicio de estas prácticas requieren mayor fortalecimiento. Si consideramos cada una de las variables advertimos que el primer eje (misión, definición estratégica y posicionamiento institucional) alcanza para el conjunto el porcentaje más alto y luego le sigue el tercer eje (cobertura) dentro de los términos de regularidad marcados anteriormente. Los peores promedios se obtienen en relación con el segundo eje (adecuación a las demandas y necesidades de los usuarios) y el cuarto (efectividad). Esto estaría mostrando que las instituciones nacionales presentan una baja orientación al mercado en tanto que brindan generalmente un menú cerrado de servicios, con poca atención a las necesidades del grupo objetivo y obteniendo resultados escasos en cuanto a los propósitos establecidos. Entre las entidades que más se destacan sobresale claramente la Fundación Export-ar, lo cual evidencia que las instituciones más acotadas respecto de su misión y especializadas en relación con el tipo de firmas atendidas tienden a mostrar promedios más altos que el resto.

Cuadro 46: Puntaje de los principales organismos nacionales de apoyo con influencia en la zona de estudio

Organismos	Misión, def. estratégica y posic. institucional	Adecuación a las demandas y necesidades	Cobertura	Efectividad	Eficiencia de la operatoria	Promedio Total
SEPyME	2,6	2,3	2,6	2,3	2,5	2,46
Agencia	2,7	2,4	2,4	2,5	2,4	2,48
INTI	2,7	2,4	2,5	2,5	2,3	2,48
Fundación Export-ar	3	2,7	2,9	2,7	3	2,86
Promedio según variable	2,75	2,45	2,60	2,50	2,55	2,57

Fuente: Elaboración propia

A nivel de la Provincia de Buenos Aires el Ministerio de la Producción aparece como uno de los ejes centrales de las políticas de apoyo. Este organismo a través de sus distintas dependencias, entes descentralizados (IDEB e IPAC) y vinculación con entidades financieras (Banco Provincia) lleva adelante diversos programas de asistencia productiva y empresarial. Al interior de la institución se destaca la Subsecretaría de Relaciones Económicas Internacionales que presenta cinco Direcciones: Desarrollo de

Exportaciones, Promoción de Negocios, Cooperación Internacional, Relevamiento Estadístico y Asistencia Operativa. Si bien todas desarrollan instrumentos de asistencia a empresarios tendientes a la promoción del comercio exterior, las dos primeras aparecen como las que mejor se adaptan a las demandas del sector privado.

En el plano provincial se llevan adelante también una serie de instrumentos diseñados para empresas micro, PyMEs, asociaciones de productores y cooperativas, a través de organismos descentralizados que aunque dependen del MP tienen una dinámica de funcionamiento parcialmente independiente; estos organismos son el IDEB y el IPAC.

El IDEB surge como una institución que diseña, desarrolla e impulsa nuevos servicios técnicos e iniciativas de capacitación empresarial tendientes al fortalecimiento competitivo y a la creación de las micro, pequeñas y medianas empresas radicadas en la Provincia de Buenos Aires desde una posición institucional relativamente autónoma, con participación empresarial y donde se destaca un diseño descentralizado de intervención a nivel territorial. Este sistema consigue su articulación y complementación en base a ciertos elementos básicos fundacionales: descentralización operativa en la prestación de servicios, participación de la comunidad empresarial y política, consenso institucional en el plano local y promoción de las relaciones asociativas y de cooperación entre las instituciones locales.

El IDEB aparece entonces como un organismo de apoyo técnico a PyMEs de *segundo piso*, que opera sus programas de trabajo a través de dos ejes institucionales de funcionamiento. Por un lado, los *Centros IDEB*, instituciones descentralizadas de base asociativa local, que promueven los programas del sistema y que actúan como catalizadores y generadores de iniciativas propias en relación con el desarrollo productivo y empresarial⁷⁹. Por otro lado, los *prestadores y proveedores* de servicios, organismos e instituciones por fuera del IDEB, provenientes en un primer momento del medio universitario o científico-tecnológico, al cual se fueron añadiendo en los últimos tiempos consultores privados independientes. En este sentido, el IDEB constituye un esquema institucional de “cuasi-red” de diferentes agentes e instituciones -Centros locales IDEB, municipios y gobiernos locales, entidades empresarias, prestadores universitarios de servicios técnicos, centros de investigación y otras instituciones- con la coordinación y apoyo de un órgano central -IDEB Central-⁸⁰.

⁷⁹ - A mediados de 1997 se habían desarrollado 28 Centros locales (9 de Julio, Almirante Brown, Avellaneda, Azul, Balcarce, Baradero, Berazategui, Bolívar, Bragado, Campana, Chacabuco, Dolores, Esteban Echeverría, Florencio Varela, Gral. Pueyrredón, La Plata, Lanús, Lomas de Zamora, Mercedes, Moreno, Morón, Olavarría, Pergamino, Quilmes, Salto, San Nicolás, Tandil, Tigre) que comprendían cerca del 50% de la población bonaerense y aproximadamente el 45% del PIB provincial. Posteriormente, durante 1998 y 1999, se abrieron siete nuevos centros (Bahía Blanca, La Matanza, Trenque Lauquen, Tres Arroyos, San Martín, Saladillo, San Miguel) y dos agencias (Coronel Suárez y Saladillo).

⁸⁰ - La conducción del IDEB (su Directorio) presenta una estructura mixta, público-privada, que posibilita la participación y la representación de ambos sectores, empresarial y político. En este sentido “la gestión operativa y técnica del IDEB, su razón de ser, opera en gran medida bajo una modalidad cuasi-privada, ágil, poco burocratizada, innovadora, habiendo incorporado mecanismos internos de coordinación, cooperación y competencia entre los profesionales del “staff” técnico que se asemejan a esquemas del sector privado, de empresas o instituciones financieras de mediano o gran porte. La gestión administrativa, sin embargo, conserva aún más la lógica del sector público tradicional debido a las reglamentaciones provinciales que regulan el uso de fondos públicos, creándose muchas veces problemas de “timing” entre las tres instancias (decisión, implementación técnica e instrumentación administrativa). En cualquier caso, debe tenerse presente que el IDEB es una institución con apenas tres años de existencia, que tuvo una expansión y un crecimiento operativo muy acelerado y donde, por lo tanto, aún

Por último, el IPAC se presenta como un organismo que además de su función como fiscalizador de aplicación de la Ley Nacional de cooperativas lleva adelante una cantidad de instrumentos de promoción a cooperativas y otras formas asociativas entre las cuales podemos incluir las asociaciones entre pequeñas y medianas empresas. A través de sus departamentos de Promoción Cooperativa, Capacitación y Educación, y Formulación y Evaluación de Proyectos sobresalen las siguientes actividades: diagnóstico asistido a emprendimientos asociativos, asistencia crediticia a cooperativas y otras formas asociativas, capacitación en planeamiento estratégico y desarrollo de consorcios productivos locales a partir de los corredores productivos⁸¹.

Cuadro 47: Puntaje de los principales organismos provinciales de apoyo con influencia en la zona de estudio

Organismos	Misión, def. estratégica y posic. institucional	Adecuación. a las demandas y necesidades	Cobertura	Efectividad	Eficiencia de la operatoria	Promedio Total
Minist. de la Producción	2,6	2,2	2,5	2,3	2,4	2,40
IDEB	2,9	2,3	2,8	2,8	2,5	2,66
IPAC	2,7	2,2	2,5	2,6	2,5	2,5
Promedio según variable	2,73	2,23	2,60	2,56	2,46	2,52

Fuente: Elaboración propia

En el cuadro 47 podemos ver que en el plano provincial las prácticas institucionales se sitúan, de la misma forma que en la jurisdicción nacional, en un nivel bajo o regular medio. Al observar las variables, el primer eje (misión, definición estratégica y posicionamiento institucional) predomina claramente sobre los demás y luego le sigue el tercer eje (cobertura). El peor promedio lo alcanza nítidamente el segundo eje (adecuación a las demandas y necesidades de los usuarios) y posteriormente aparece el quinto (eficiencia de la operatoria). Esto estaría evidenciando que las instituciones provinciales, a pesar de sus esfuerzos, no logran cubrir en buena medida los requerimientos específicos de los usuarios, dado que la oferta se centra fuertemente en servicios masivos y estandarizados, y la operatoria se presenta poco eficaz en términos de maximizar la productividad, eficiencia y transparencia del sistema. El organismo que dentro de las distintas entidades logra el mejor puntaje es el IDEB, mostrando que su estructura mixta, público-privada, permite la obtención de buenos resultados y la participación de amplios sectores vinculados con la producción.

Finalmente, en el ámbito exclusivo de la esfera municipal encontramos para la Zona Noroeste de la RMBA una serie de dependencias oficiales (fundamentalmente Secretarías o Direcciones de la Producción e Industria dependientes de los municipios) y entidades privadas (Cámaras empresarias locales) que tienen como objetivo central brindar servicios de apoyo y asistencia a la producción en todos los niveles. Un primer

se requieren de sucesivos ajustes y reestructuraciones para hallar su esquema organizativo interno de "régimen" (Gatto, Ferraro, Carmona y Sztulwark, 2000; pág. 14).

⁸¹ - Otro de los instrumentos con lo que cuenta la órbita provincial es el de los corredores y consorcios productivos. Estos se dirigen a la resolución de problemas de coordinación existentes a lo largo de las cadenas productivas, dado que muchas veces las relaciones entre los distintos eslabones presentan fallas de coordinación (por la presencia de economías de escala o por una insuficiente cooperación entre proveedores de bienes intermedios y productores de bienes finales). Para la implementación de este tipo de acción la Secretaría de Desarrollo Social dependiente del Poder Ejecutivo Nacional ha otorgado un subsidio (PROSOL) no reintegrable, con la coordinación Dirección Provincial de Promoción Industrial del MP y el IPAC, donde las municipalidades adhieren estableciendo un corredor bajo la forma de consorcio y presentan el proyecto. Si bien el destinatario puede pertenecer a cualquier sector sin distinción de tamaño la viabilidad técnica del proyecto debe ser combinada con un impacto en la producción regional y la probabilidad de atenuar problemas sociales.

análisis sobre las dependencias oficiales muestra un patrón similar de actuación para el conjunto territorial, con ciertas excepciones según el partido, caracterizado por la utilización casi exclusiva de instrumentos de la órbita provincial, la escasez de recursos económicos y humanos calificados, la falta de planificación estratégica y la ausencia de un seguimiento metódico de las actividades de las firmas. En cuanto a las cámaras empresarias, si bien se denotan diferencias a nivel de tamaño e importancia relativa (las entidades más grandes corresponden a los partidos más industrializados), es posible observar una serie de rasgos generales coincidentes: escasa representatividad en relación con el conjunto empresarial, incapacidad para desarrollar acciones de alto impacto, dificultades para lograr autonomía completa respecto a los gobiernos municipales y problemas en cuanto a la legitimidad de estas instituciones.

Cuadro 48: Puntaje de los principales organismos municipales de apoyo con influencia en la zona de estudio

Organismos	Misión, def. estratégica y posic. institucional	Adecuación a las demandas y necesidades	Cobertura	Efectividad	Eficiencia de la operatoria	Promedio Total
Dependencias oficiales	1,9	1,7	2,1	1,7	1,7	1,82
Cámaras empres. locales	2,1	2	2,2	1,8	1,9	2,00
Promedio según variable	2,00	1,85	2,15	1,75	1,80	1,91

Fuente: Elaboración propia

Como se aprecia en el cuadro 48, el examen de las prácticas institucionales en el plano municipal se ubica en un nivel cercano al regular. Este promedio general, notoriamente más bajo que el de los ámbitos nacional y provincial, expone un panorama de suma debilidad de las instituciones más cercanas a los actores productivos locales. Si tomamos en cuenta las variables podemos observar que el tercer eje (cobertura) obtiene el porcentaje más alto y luego aparece el primer eje (misión, definición estratégica y posicionamiento institucional). Los promedios peores se presentan en relación con la efectividad (resultados concretos con el grupo objetivo), la eficiencia de la operatoria (dinámica vinculada con la implementación de actividades, manejo de recursos y una administración ágil) y la adecuación a las demandas y necesidades de los usuarios (definición clara de los servicios a partir de los requerimientos específicos del grupo objetivo).

ii) Principales restricciones de entorno que afectan a las firmas desde la perspectiva de las instituciones y acciones desarrolladas para remediarlas

El objetivo de esta parte es presentar la visión de un panel de alrededor 40 instituciones públicas y privadas con influencia en la zona de referencia en relación con un conjunto de restricciones exógenas que limitan el desarrollo de las firmas PyMEs⁸². En primer término, se analiza el grado de acuerdo respecto a lo que se consideran las principales restricciones externas y su ordenamiento según grado de importancia. Las restricciones exógenas que se abordan están situadas en diferentes áreas tales como el acceso al

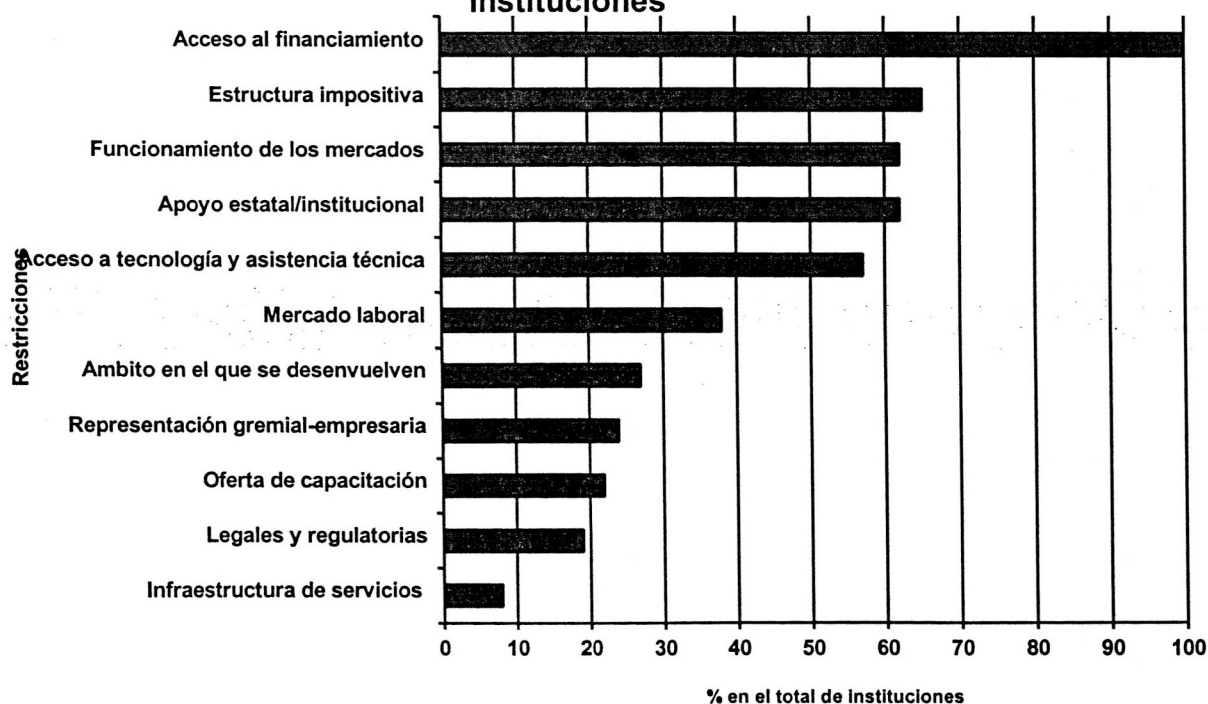
⁸² - Estas instituciones han sido tomadas de un relevamiento general realizado por la Universidad Nacional de General Sarmiento y Fundes Argentina cuyos contenidos principales aparecen en Yoguel y Moori-Koenig (coord.) (1999). Para el análisis de la zona de estudio se han utilizado 37 instituciones de las cuales 20 son entidades gremiales empresarias de primero, segundo y tercer grado; 8 son Centros de apoyo al desarrollo empresario –centros del INTI, unidades de vinculación tecnológica-; y 9 son otras instituciones (organismos públicos y mixtos, bancos, etc.).

financiamiento, la estructura impositiva, el mercado laboral, la oferta de capacitación y asistencia técnica, el ámbito en el que se desenvuelven las firmas, la representación gremial empresaria, aspectos legales y regulatorios, apoyo estatal e institucional, funcionamiento de los mercados y la infraestructura de servicios. En segunda instancia, se examina la asociación efectiva entre las acciones desarrolladas por las entidades en los últimos años y las restricciones exógenas. Finalmente, se examinan los principales resultados obtenidos y las cuestiones más significativas.

La mayor parte de instituciones consultadas han señalado una serie de cinco principales restricciones sobre un conjunto previamente determinado de doce consignas. En primer término, la totalidad de entidades públicas y privadas (100%) entienden que las circunstancias vinculadas con el acceso al financiamiento limitan el desarrollo de las firmas. Seguidamente, aparecen en orden de importancia las restricciones referidas a la estructura impositiva (65%), al funcionamiento de los mercados (62%), la falta de apoyo estatal/institucional (62%), y el acceso a tecnologías y asistencia técnica (57%). Estas limitaciones se refieren fundamentalmente a cuestiones vinculadas tanto con el accionar cotidiano de los negocios de las firmas como con aspectos de más largo alcance relacionados con el desarrollo de ventajas competitivas y la inserción en mercados externos.

En otro plano, el resto de restricciones que presentan una menor preponderancia en la opinión de las instituciones son: de carácter laboral (38%), del ámbito en cual se desenvuelven las firmas (27%), a nivel de las deficiencias de la representación gremial empresaria (24%), sobre cuestiones legales y regulatorias (19%), y por último, los problemas de infraestructura de servicios que reúnen una mínima porción (8%) de las respuestas de las entidades (Gráfico 6).

Gráfico 6: Restricciones de entorno de las firmas desde la visión de las instituciones



Fuente: Elaboración propia en base al Proyecto Fundes-UNGS (1999)

La importancia que alcanza el acceso al financiamiento como restricción se observa en el hecho que la mayor parte de las instituciones la coloca en los dos primeros lugares de las cinco principales limitaciones de las firmas, en tanto que las impedimentos vinculados con el funcionamiento de los mercados y la estructura impositiva alcanzan proporciones menores. Por otro lado, las restricciones de falta de apoyo estatal/institucional y acceso a tecnología y asistencia técnica son ubicadas mayoritariamente en los últimos lugares (Cuadro 49).

Cuadro 49: Restricciones principales según grado de importancia

Tipo de restricción	Grado de importancia		
	1 y 2 (%)	3 a 5 (%)	Total (%)
Acceso al financiamiento	86	14	100
Funcionamiento de los mercados	39	61	100
Estructura impositiva	34	66	100
Apoyo estatal/institucional	14	86	100
Acceso a tecnología y asistencia técnica	14	86	100

Fuente: Elaboración propia en base al Proyecto Fundes-UNGS (1999)

Un análisis a nivel de las instituciones respecto a las dificultades específicas que presentan las principales restricciones nos muestra una serie de aspectos interesantes para resaltar. La mayor parte de las entidades destacó tres problemáticas específicas que limitan el acceso al financiamiento de las firmas: tasas de interés muy altas (81%*), exigencia excesiva de garantías (89%*) y, en menor medida, deficiencias de evaluación hacia las firmas por parte de los bancos (54%*). Estas dificultades tienen un importante nivel de consenso general más allá de las diferencias según el tipo de institución.

En cuanto a las cuestiones impositivas existe acuerdo entre las instituciones respecto a la complejidad de la estructura tributaria (67%*), la excesiva presión impositiva (46%*) y las trabas para devoluciones y reintegros de impuestos (46%*). Con relación a las cuestiones de funcionamiento de los mercados la mayoría de las instituciones indicó tres dificultades específicas: desprotección respecto a las importaciones (68%*), debilidad de las firmas para la fijación de plazos de pago y cobranzas (64%*), excesivo poder de las cadenas de comercialización (36%*) e inaccesibilidad de las PyMEs a los mecanismos de defensa “antidumping” (36%*). Las restricciones vinculadas al acceso de tecnología y asistencia técnica muestran como principales dificultades la falta de intermediarios aptos para vincular las necesidades de las PyMEs con las instituciones de innovación tecnológica (52%*), los insuficientes incentivos para investigación y desarrollo en las firmas (48%*), y la lenta respuesta de los centros de investigación y desarrollo a los requerimientos PyMEs (34%*). Por último, en cuanto a la falta de apoyo estatal e institucional prevale la opinión que esta restricción está asociada a la insuficiencia de las políticas de apoyo a las PyMEs (59%*), la carencia de beneficios fiscales (45%*) y la falta de reconocimiento de la heterogeneidad del universo PyME en el diseño de políticas oficiales (36%*).

En consecuencia, podemos apreciar que el conjunto de problemáticas específicas con mayor consenso son las siguientes: la exigencia excesiva de garantías y tasas de interés

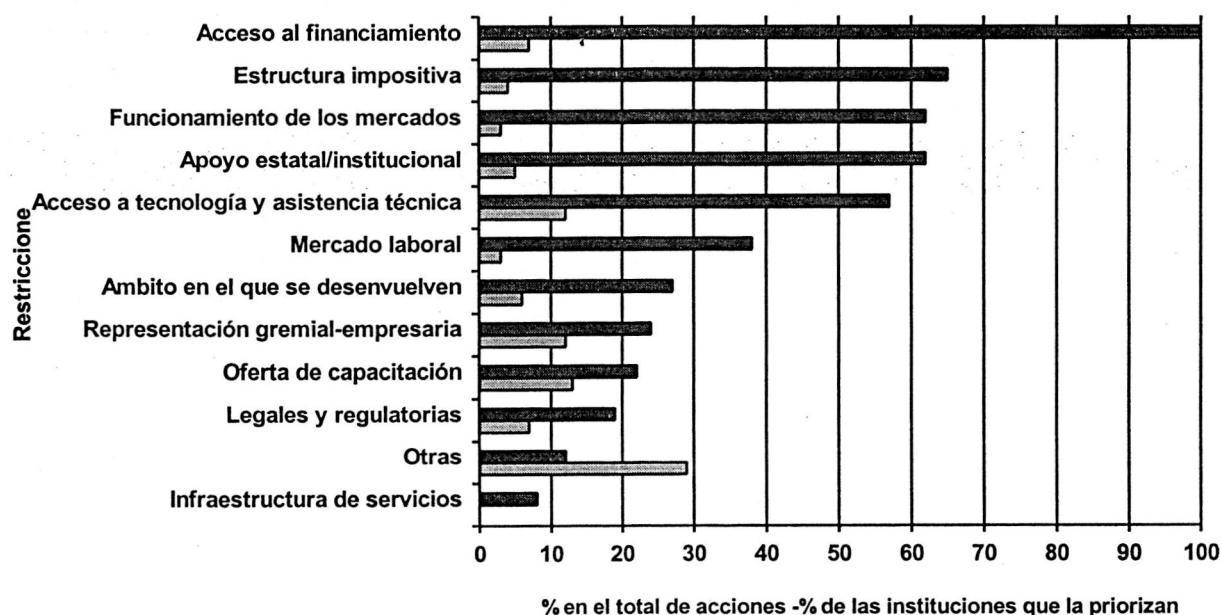
* - Porcentaje del grado de acuerdo en las respuestas de la muestra vinculadas con dificultades específicas de las principales restricciones en la zona de estudio.

muy altas en cuanto al financiamiento, la desprotección respecto a las importaciones, la complejidad de la estructura tributaria, la debilidad de las firmas para la fijación de plazos de pago y cobranzas, y la insuficiencia de las políticas de apoyo al segmento PyME. Así, estas dificultades aparecen para las instituciones como los aspectos puntuales más relevantes que impiden el buen desenvolvimiento de las firmas en los distintos niveles.

En los últimos años, las acciones emprendidas por las distintas entidades a favor de la superación de las restricciones de entorno que afectan a las firmas releva un alto desfase en esta materia. El examen para la zona de estudio muestra que alrededor del 30% de las acciones emprendidas por las instituciones no han podido ser vinculadas o dirigidas hacia las principales restricciones de entorno que ellas mismas han señalado como determinantes para el conjunto de las firmas. Las actividades se orientan en gran parte al relevamiento de información, difusión institucional y relaciones públicas que aunque pueden colaborar con el fortalecimiento de las instituciones (y por ende a beneficiar indirectamente a las empresas), lejos se encuentran de resolver las cuestiones más puntuales de las firmas vinculadas con el entorno de negocios más competitivo de los últimos tiempos.

De esta forma, cuando el total de las entidades identificaron los inconvenientes de financiamiento entre las cinco principales restricciones y el 86% de ellas los situó en el primero o segundo lugar de importancia, solamente el 7% de las acciones emprendidas por estas instituciones están dirigidas a subsanar esos problemas de manera directa o indirecta. Algo parecido ocurre con los problemas derivados de la estructura impositiva, el funcionamiento de los mercados y el apoyo estatal/institucional que señalados entre los cinco primeros lugares por alrededor de las dos terceras partes de las entidades apenas logran un 4%, 3% y 5% de las acciones respectivamente. Por otro lado, a los inconvenientes vinculados al acceso de tecnología y asistencia técnica, que son indicados por el 57% de las instituciones entre las cinco restricciones más importantes, se les dedica el 12% de las acciones (Gráfico 7).

Gráfico 7: Restricciones de entorno de las firmas desde la visión de las instituciones en relación con la acciones emprendidas para remediarlas



Fuente: Elaboración propia en base al Proyecto Fundes-UNGS (1999)

Los resultados vistos en esta sección muestran un importante grado de acuerdo entre las distintas instituciones respecto a las principales restricciones que frenan el desarrollo de las firmas en la zona de estudio. Sin embargo, el desajuste que existe entre las restricciones centrales identificadas y las acciones directas e indirectas emprendidas por las instituciones para superarlas (o simplemente atenuarlas) es muy fuerte. Si bien esto marca la escasa vinculación de las empresas con las instituciones públicas y privadas de su entorno cercano, eso no quiere decir que las entidades desconozcan esos inconvenientes. Aunque la mayor parte de las instituciones (65%) planteó que las acciones desarrolladas en los últimos tiempos tuvieron una buena receptividad, la evaluación respecto de su accionar para superar las restricciones externas que enfrentan las firmas es considerada por la mayoría no satisfactoria (75% de los casos)⁸³. Se puede deducir, entonces, que las entidades son concientes en mayor o menor medida de los desajustes planteados y de los procesos de reestructuración que deben encarar.

En este sentido, la conclusión general que se puede extraer del análisis planteado para la Zona Noroeste de la RMBA es que a pesar de la conciencia sobre los problemas existiría un ambiente institucional que encuentra serias dificultades para responder a las necesidades concretas de las firmas. Esto se evidencia en una primera instancia en la falta de interacciones y concertación estratégica entre los actores participantes de modo de permitir un mejor desarrollo del entramado productivo industrial. Por otro lado, muestra también los fuertes inconvenientes de adaptabilidad al nuevo contexto que presentan las instituciones (en términos de capacidad de gestión, diseño e

⁸³ Esta autovaloración poco eficaz se imputa a problemas de organización interna, disponibilidad de recursos y falta de apoyo externo.

implementación, recursos disponibles, experiencia, etc.) ante lo vertiginoso del cambio producido durante toda la década de los noventa.

La ausencia de financiamiento para encarar las transformaciones que las firmas demandan aparece como un problema generalizado y de amplia magnitud. La restricción de acceso al crédito (elevadas tasas de interés, plazos reducidos y sobreexigencia de garantías por parte de las entidades bancarias) constituye uno de los factores más significativos que enfrentan las PyMEs y que limitan sus posibilidades de innovar, modernizarse y alcanzar mayor escala de producción⁸⁴. Esto se suma a los inconvenientes vinculados con la estructura impositiva, funcionamiento de los mercados, apoyo estatal/institucional y tecnológico-técnico que restringen aun más las posibilidades de desarrollo de las firmas.

1.c. Plano microeconómico: Servicios para las firmas

En el apartado anterior se desarrolló una caracterización de las distintas instituciones con influencia en la Zona Noroeste de la RMBA. En esta parte se describen los instrumentos administrados por dichas instituciones hacia fines de los años noventa según el ámbito jurisdiccional. El análisis agrupa a los diversos instrumentos según: servicios de desarrollo empresarial (capacitación, reconversión y gestión empresarial, modernización tecnológica e innovación, cooperación interempresarial, información y promoción de exportaciones) y distintas modalidades de asistencia financiera.

i. Plano nacional

I. Secretaría de la Pequeña y Mediana Empresa, Agencia e INTI

A nivel nacional, la SEPyme muestra como principales instrumentos de su incumbencia para esa época los vinculados con la capacitación (Programa Federal de Capacitación Productiva -PFC- y el Programa de Crédito Fiscal para Capacitación -CF-), reestructuración y gestión empresarial (Programa de Reconversión Empresarial -PRE- y el Programa de Consejeros Empresarios para la Reconversión -CER-), información (Sistema Único Integrado de Información PyME), exportaciones (PYMEXPORTA) y asistencia financiera (líneas de financiación con tasas preferenciales -Banco Nación y otros-, Sociedad de Garantías Recíprocas -SGR-, y microcréditos -Mypes y Micronación-).

El PFC se presenta como un programa tendiente a capacitar a los empresarios en temáticas productivas. Este instrumento, pensado fundamentalmente desde el lado de la oferta, no busca crear un vínculo empresa-proveedor y se circunscribe más que nada a cursos gratuitos de sensibilización dictados por docentes estables de la SEPyme. Por otro lado, el CF se orienta más hacia la demanda dado que permite que la firma, una vez aprobado su plan de capacitación, pueda seleccionar su proveedor en el mercado y dirigirse a las necesidades concretas de capacitación. Ambos programas muestran, sin embargo, niveles de seguimiento y evaluación bajos.

⁸⁴ - El Banco Provincia, que tiene una incidencia muy fuerte sobre la zona de estudio, ha desarrollado una serie de instrumentos financieros de apoyo a la producción que no han sido suficientes para mejorar el funcionamiento de la mayoría de las firmas, en un marco de ausencia de una verdadera estrategia de reconversión empresarial y de un sistema financiero orientado a proyectos productivos.

El PRE tiene como objetivo esencial cofinanciar un 50% de los costos de los servicios considerados en el plan de desarrollo empresarial, con un fuerte involucramiento del empresario en el desarrollo y los resultados del proyecto. La ejecución de este programa está a cargo de dos operadores privados y se dirige a lograr que la empresa aprecie la necesidad de iniciar un proceso de reconversión empresarial y/o mejora de la gestión. El CER, a través de la experiencia de ejecutivos y empresarios retirados, brinda asistencia gratuita teniendo en cuenta las necesidades de las firmas. La Secretaría organiza la prestación de los servicios de consultoría mediante el desarrollo de un registro de consejeros e instituciones que brindan sus instalaciones para las actividades. De esta forma, tanto el PRE como el CER muestran ser servicios más a medida dirigidos a resolver requerimientos puntuales de las firmas.

Por otra parte, el Sistema Único Integrado de Información PyME de la Secretaría, que para un mayor alcance utiliza INTERNET, aporta información sobre diversos temas de interés empresarial y en función de las demandas de las firmas. El PYMEXPORTA surge como un programa dirigido a promover la capacidad exportadora de las empresas PyMEs, que alcanzó muy buenos resultados (cofinanció alrededor de 1000 proyectos) pero se interrumpió cuando el financiamiento del Banco Mundial se terminó luego de tres años (US\$ 27 millones).

En lo relativo al financiamiento la SEPyME ha centrado sus esfuerzos en distintas herramientas que considera imprescindibles para el desenvolvimiento del sector. Entre las líneas generales de asistencia crediticia se destacan la proveniente del llamado Plan trienal iniciado en 1992 (Decreto 2586/92), que radica en la licitación de fondos públicos para que los bancos las apliquen mediante tasas de interés más baja a proyectos impulsados por las PyMEs. Dentro de este fondo una parte debe ser aportado por la Tesorería General de la Nación. Otra línea de financiación reúne un grupo de créditos, US\$ 600 millones para el sector PyME, con distintos destinos y modalidades distribuidos a la banca privada y oficial por el BICE (Banco de Inversión y Comercio Exterior). Una última línea, también del BICE, comprende los créditos a la adquisición de bienes de capital importados y servicios del país de origen, fondos los cuales proceden de cuerdos bilaterales de cooperación tecnológica, económica y que se ejecutan a través del Banco Nación.

También podemos observar otros organismos privados, las Sociedades de Garantías Recíprocas (SGR), que brindan garantías y funcionan dentro del marco del SEPyME con el objeto de reducir el costo del capital para las PyMEs. Si bien se dedican a otorgar garantías, también ofrecen asesoramiento técnico, económico y financiero. Entre las entidades que funcionaban hacia fines de los noventa aparecen: CAES S.A (creada en agosto de 1997, cuenta con 232 socios, \$40 millones de fondo y \$158,1 en garantías otorgadas) Garantizar S.A. (creada en septiembre de 1997, cuenta con 157 socios y un fondo de \$18,8 millones y garantías ofrecidas por \$15,4 millones), AVALUAR S.A. (comienza sus operaciones en 1998, cuenta con 124 socios, un fondo de \$30,6 millones y \$10,5 millones en garantías) y MICROAVAL S.A. (creada en diciembre de 1998, con 112 socios, \$4,6 millones y \$24 mil garantizados) (IERAL, 1999).

A nivel de los microcréditos la SEPyME cuenta con dos programas para inversiones de capital de trabajo, activos fijos y capacitación. El programa Mypes tiene como fin otorgar financiamiento (préstamos de hasta \$20.000 por 48 meses) para el desarrollo y fortalecimiento de las organizaciones de la sociedad civil que brindan capacitación y asistencia técnica. El Micronación, de la SEPyME y el Banco Nación, con un

presupuesto de \$200 millones y préstamos de 48 a 72 meses a ser pagados mensualmente, destina el 30% de este conjunto a microempresas dirigidas por mujeres. El resto se aplica al financiamiento de hasta el 75% de la inversión de empresas que ya estén operando en el sector formal (con un monto máximo de \$35.000), como del sector informal (con un monto máximo de \$5.000).

En el caso de la Agencia se operan dos instrumentos fundamentalmente: el Fondo Tecnológico Argentino (FONTAR) y el Fondo para la Investigación Científica y Tecnológica (FONCYT). Este último subvenciona proyectos de investigación y actividades cuyos resultados son de dominio público y permiten el desarrollo de nuevas tecnologías, al mismo tiempo que el primero financia proyectos de alto contenido tecnológico cuyos resultados son apropiables y que se dirigen a mejorar la competitividad de las micro, pequeñas y medianas empresas.

El FONTAR concede fondos para el financiamiento de proyectos de modernización tecnológica e innovación, requiriendo que al menos un 20% de los recursos sean del empresario. Estos fondos están disponibles a través de bancos públicos, principalmente el Banco Nación, y recientemente el Provincia. Por otro lado, el FONTAR, con recursos presupuestarios de la ley 23.877 (de Promoción y Fomento de la Innovación), ofrece préstamos para modernización como una entidad de primer piso asumiendo el riesgo crediticio. El grado de orientación a las demandas puntuales de las firmas y la vinculación con el sistema nacional de innovación aparece en un nivel intermedio. Sin embargo, las acciones desarrolladas para lograr que la firma inicie un proceso de modernización tecnológica o innovación es baja.

El FONTAR también opera directamente subsidios para actividades de capacitación y diseño de planes de negocios aunque aparece como una actividad menos importante. Al mismo tiempo, otra de las herramientas es el crédito fiscal, que actúa como subsidio que permite cubrir hasta un 50% de los costos de un plan tecnológico presentado por una firma, que luego puede deducirse de su pago de impuestos a las ganancias. Otro de los instrumentos del FONTAR comprende también un programa de Consejeros Tecnológicos, que se dirige a agrupaciones de dos o más PyMEs que reciben asistencia de profesionales con un subsidio de un 50% en un máximo de \$110.000 por grupo y proyecto. De esta forma, los últimos instrumentos descriptos se encaminan a lograr una mejor articulación de las firmas con el Sistema Nacional de Innovación y entre proveedores y demandantes de tecnología y muestran una fuerte orientación a las demandas puntuales de los usuarios. Por otra parte, el FONCYT intenta apoyar actividades cuya finalidad es la generación de nuevos conocimientos -tanto en temáticas básicas como aplicadas- desarrollados por investigadores de instituciones públicas o privadas sin fines de lucro y cuyos resultados son a priori de propiedad pública. La financiación es a través de subsidios (fondos no reintegrables) que cubren total o parcialmente los recursos necesarios.

El INTI, por su parte, ofrece también un conjunto importante de instrumentos de base tecnológica. Este organismo en los últimos tiempos, en el marco de difíciles reajustes organizacionales, ha intentado dirigirse más a las demandas del mercado desarrollando una serie de servicios pagos para las firmas, como por ejemplo la certificación ISO 9002. No obstante, sigue predominado en la concepción de la institución una lógica ofertista respecto a los instrumentos y donde es innegable que el INTI necesita continuar avanzando en numerosos aspectos de su organización con el fin de detectar del modo más ajustado posible las necesidades de la industria y la evolución futura de las tecnologías existentes así como la gestación de nuevas tecnologías. Entre las

cuestiones a ser priorizadas están la capacidad de identificar mejor las demandas de innovación (tanto directamente como en colaboración con otras asociaciones), la orientación hacia el cliente, la reducción de los tiempos de respuesta para los servicios solicitados, la construcción de un sistema de costos razonable, y la incorporación de un sistema de gestión de proyectos sencillo para el usuario y común para todos los centros.

ii) Provincia de Buenos Aires y municipios que comprenden la Zona Noroeste de la RMBA

I. Ministerio de la Producción e IPAC

A nivel de la Provincia de Buenos Aires, el Ministerio de la Producción para esos años exhibe en la Dirección de Promoción de Negocios un programa de organización y participación de productores en ferias y misiones. Este instrumento se dirige a lograr nuevos canales de comercialización externos para los productos locales y requiere de un trabajo coordinado con los municipios y los Centros de Promoción del Comercio Exterior. Por otra parte, la Dirección de Desarrollo de Exportaciones desarrolla acciones de asistencia basadas en capacitación, asesoramiento, diagnóstico y estudios de mercado para favorecer las posibilidades de exportación de las firmas.

Otro de los instrumentos de promoción de exportaciones bajo la órbita de este Ministerio a nivel provincial es la Fundación Export-ar, que opera en forma descentralizada en el plano municipal y brinda información y apoyo sobre oportunidades de nuevos mercados, licitaciones internacionales, asesoramiento y desarrollo de misiones comerciales, ferias y viajes de negocios. En otro sentido, la Dirección de Cooperación Internacional lleva adelante acciones de información sobre oportunidades de financiamiento de organismos de asistencia internacional. Para ello se realiza un trabajo de coordinación entre la oferta de programas de financiamiento en el plano externo y la demanda de las firmas, donde la Dirección suministra colaboración en la presentación de proyectos y en la posibilidades de cooperación interempresarial.

El MP tiene también a su cargo un fondo de garantías, FO.GA.BA (Fondo de Garantías Buenos Aires), que está destinado a garantizar préstamos a PyMEs radicadas en la Provincia de Buenos Aires para financiar capital de trabajo, incorporación de tecnología, adquisición de maquinaria u otro destino que contribuya al desarrollo de la firma, y también para la emisión de obligaciones negociables. El FO.GA.BA garantiza hasta el 75% del capital del crédito, por lo que le cobra a la firma una comisión, y requiere las contragarantías que considere necesarias, donde en caso que corresponda las PyMEs deberán constituir acciones de ese fondo por \$1.200 en el momento de acceder al financiamiento garantizado. Por otra parte, existe un Programa Provincial de Microempresas que con financiamiento del Banco Provincia apoya a pequeños emprendimientos tanto con la adquisición de bienes de capital y capital de trabajo como con plazos y tasas preferenciales.

El IPAC lleva adelante una serie de programas de promoción de cooperativas y otras formas asociativas entre las cuales aparecen las asociaciones entre PyMEs. Este programa es complementario al de desarrollo de consorcios productivos por medio de los corredores de tipo productivo. Además de su función como fiscalizador de aplicación de la Ley Nacional de Cooperativas el IPAC desarrolla una serie de acciones de diagnóstico, asistencia y promoción cooperativa.

Entre los programas implementados se destacan dos instrumentos: 1) Crédito a las cooperativas y otras formas asociativas; y 2) Programa de productividad asociativa. Estos instrumentos, el primero fundamentado en una línea de crédito del Banco Provincia, brindan financiamiento a plazos y tasas más apropiadas a las pequeñas y medianas empresas que tienen como objetivo emprender una estrategia asociativa y muchas veces no tienen garantías. En cuanto al desarrollo de las líneas de crédito a las cooperativas hasta fines de 1998 se habían evaluado 83 firmas, de las cuales más de la mitad han sido designadas para la obtención de financiamiento (30 era cooperativas de trabajo, 17 aparecían como cooperativas de servicios y 15 eran cooperativas agropecuarias).

II. IDEB

Un especial interés reviste el caso del IDEB, dado que desarrolla una variada gama de programas que intentan abarcar un amplio conjunto de aspectos de la gestión empresarial en la Provincia de Buenos Aires. Estos programas conforman, según la óptica de la institución, el instrumento a través del cual se estructuran y formalizan los servicios de asistencia técnica dirigidos al conjunto de firmas micro, pequeñas y medianas.

Los ejes principales que ordenaban hacia fines de 1999 el accionar de los distintos programas tenían que ver con la capacitación y consultoría (instrumentos dirigidos a asistir a las empresas a través de asesoramientos directos e indirectos, entrenamientos, talleres, seminarios, charlas motivacionales, de información y asistencia técnica específica en calidad y tecnología, y actividades de sensibilización y desarrollo de la demanda); el desarrollo comercial (servicios orientados a brindar a las firmas un mejor acceso a la información comercial y a las nuevas oportunidades de negocios tanto en el país como en el exterior -vinculaciones de índole comercial de los empresarios entre sí o con grandes empresas, internacionalización de las firmas mediante acciones de información de mercado y diseño de negocios, etc.-); y asociatividad (iniciativas de cooperación interempresarial que procuran la conformación de consorcios y de otros esquemas de asociatividad para hacer más eficientes y menos costosas las actividades de gestión o los procesos productivos).

En el desarrollo de los servicios, el IDEB tuvo en cuenta distintos principios como ser: **1) La utilidad directa:** Los programas procuran tener un impacto directo y concreto en la gestión de las firmas, mejorando el accionar empresarial de las MiPyMEs. Un aspecto central que debería prevalecer en los programas radica en la rápida transferencia y retención por parte del beneficiario de los resultados de la acción, fundamentalmente en las áreas de capacitación y consultoría, donde el IDEB ha intentado desarrollar metodologías de trabajo y diversos materiales prácticos; **2) El Carácter sistémico y evolutivo:** Las distintas acciones de los programas deben establecer una estructura sistémica donde se desarrolle una pirámide de servicios, desde los más simples y generales a los más complejos y específicos. La incorporación masiva de firmas a las actividades del IDEB tiene como supuesto implícito que las empresas permanecen en el sistema y van evolucionando hacia servicios de mayor complejidad. En la práctica, esto no se evidencia ya que las empresas entran y salen del sistema, y por otro lado, el proceso de capacitación y consultoría es concebido por las empresas como un conjunto de acciones puntuales, relativamente separadas las unas con las otras. La particularidades propias del sistema colabora con este tipo de comportamiento, dado que

las firmas no se integran completamente a los Centros locales sino sólo a través del uso de los servicios específicos; **3) La Descentralización operativa:** Los servicios deben brindarse en forma descentralizada tanto a nivel operativo como técnico, ya que los prestadores trabajan con metodologías de trabajo concebidas y transferidas por el IDEB y actúan convocados por los Centros locales. Esta particularidad del IDEB respecto de otros sistemas de apoyo del país tenía como idea original la conformación de una “red institucional de Centros”. Aunque el grado de desarrollo de esta idea ha sido parcial, es probable que la consolidación de los Centros permita un esquema más articulado, horizontal y complementario (Gatto, Ferraro, Carmona y Sztulwark, 2000).

Los programas específicos del IDEB presentaban una serie de características y resultados que pueden resumirse de la siguiente forma:

- **Calidad**

El programa se dirige a fortalecer la competitividad de las firmas mediante el mejoramiento de la calidad productiva y considera el desarrollo de asistencia técnica e información a partir de las siguientes actividades: Iniciación a la calidad; Mejora continua; ISO 9000; Calidad para la industria alimenticia; y Calidad para microempresarios. Este programa muestra un alto impacto sobre las empresas asistidas pero tiene una baja masividad (entendida como cobertura del servicio). Según datos del IDEB (hacia fines de 1998) se prestó este servicio a 344 empresas y como muestra del buen desempeño del programa el Ministerio de la Producción y el Empleo de la Provincia de Buenos Aires premió en 1999 a 278 empresas PyMEs por la calidad de sus productos y procesos. Del conjunto de empresas premiadas, 15 formaron parte del primer grupo de 52 PyMEs que cumplieron con el Programa de Calidad del IDEB y además obtuvieron el certificado de calidad ISO 9000.

- **Capacitación**

Este programa aparece como uno de los más importantes del sistema IDEB tanto porque las demandas de las firmas son muy fuertes en esta materia, como porque es uno de los instrumentos que ha ofrecido mayores servicios y ha sido el más masivo (más de la mitad de las asistencias a empresas de todo el sistema IDEB derivan de actividades de capacitación). Capacitación, que formó parte del grupo inicial de programas, presenta como propósito central la transferencia de conocimientos concretos (habilidades, competencias, etc.) a los empresarios locales en relación con la gestión de la firma y el desarrollo de capacidades competitivas. Los principales lineamientos de trabajo incluyen cursos y talleres, como ser: Cursos de capacitación para sectores productivos; Cursos de gestión; Talleres de gestión empresarial; y Talleres para grupos afines. Entre fines de 1996 y agosto de 1999, este programa ofreció alrededor de 29.000 asistencias, aunque no hay elementos de seguimiento que permitan ver claramente su impacto en las conductas y comportamiento de las firmas.

- **Comercio Exterior**

Este programa en un primer momento estuvo contemplado como un Programa de Desarrollo de Negocios y formó parte del núcleo de los programas iniciales del IDEB. Sus contenidos fueron evolucionando hacia temas de comercio exterior y actualmente el programa busca detectar, desarrollar y fortificar la capacidad exportadora de las MiPyMEs de la Provincia de Buenos Aires. Entre las actividades que considera el programa se pueden citar: EXPORNET (base de datos); Estudios comerciales; Apoyo a

la primera exportación (CAPEX); y Ronda de negocios Según información del IDEB hacia fines de 1998 el programa ha asistido a 1.923 empresas.

- **Gestión Empresaria**⁸⁵

Este programa inicialmente fue ideado como de autodiagnóstico, aunque fue evolucionando paulatinamente hasta reunir diversos temas de gestión empresaria y asesoramiento post-diagnóstico. Hasta fines de 1999, este programa de impacto y masividad media buscaba ofrecer al empresario un análisis sobre la situación al interior de su establecimiento, la caracterización de los principales obstáculos de la gestión y presentaba sugerencias en lo relativo a los procesos de toma de decisión, eficiencia operativa y vinculación con entidades bancarias y financieras. Entre las principales actividades aparecían las siguientes: Diagnóstico de gestión; Asistencia a la gestión; Diagnóstico financiero, y Plan de negocios y documentación crediticia. Hacia fines de 1998 el programa había asistido a 792 firmas.

- **Innovación Tecnológica**

Un programa de alto impacto y baja masividad es el de tecnología. Este programa tiene como objetivo orientar al empresario en la obtención de información y de asesoramiento para incorporar nuevas tecnologías, adaptar equipos, procesos y técnicas productivas. Ante las dificultades de las firmas por mantenerse actualizadas tecnológicamente, el instrumento se centra en la ejecución de consejerías y asistencia técnica, que comprenden desde la orientación telefónica hasta visitas posteriores al establecimiento industrial y la asistencia específica en la búsqueda de soluciones. El programa fue pensado en etapas secuenciales, comenzando por atención telefónica y a continuación se marchaba hacia la consultoría técnica.

- **Medio Ambiente**

Este programa da asistencia y asesoramiento a los empresarios MiPyMEs para que sus empresas puedan cumplir con la legislación provincial vigente en materia ambiental y puedan obtener el Certificado de Aptitud pertinente. Las demandas principales se presentan en el manejo de residuos sólidos y líquidos, contaminación y adecuación a las normativas provinciales y municipales. El programa desarrolla las siguientes actividades: Evaluación de impacto ambiental; y Taller de categorización. Entre marzo de 1997 y octubre de 1998 se realizaron 400 diagnósticos ambientales y seminarios.

- **Comercio Interior**

Los inconvenientes de marketing, comercialización y aumento de la competencia interna que enfrentan las MiPyMEs en el mercado bonaerense y nacional dan origen a este programa que intenta identificar potenciales clientes y ajustar el perfil productivo de las firmas en relación con las necesidades del mercado. El programa comprende como principales actividades: las ruedas de negocios y las giras comerciales.

⁸⁵ Desde el año 1999, el Programa de Gestión Empresaria desarrolló una herramienta para favorecer y fortalecer la interacción entre los Centros IDEB, los prestadores de Servicios de los Programas de base universitaria y las empresas: los Clubes de Competitividad, que luego se extendieron al resto del sistema IDEB. La conformación de estos Clubes en el ámbito de los centros IDEB tiene como objetivos: a) estimular la promoción y venta de los servicios; b) permitir el intercambio de conocimientos y experiencias; c) fomentar la interacción entre prestadores y empresarios; d) promover enfoques complementarios e interdisciplinarios y; e) colaborar con una mayor coordinación local entre Centros y prestadores en el seguimiento permanente de las firmas.

- **Gestión Turística**

Este programa se dirige a facilitar la utilización de herramientas de gestión y diseño de estrategias asociativas para empresas del sector turístico de la provincia. Las actividades del programa giran fundamentalmente en relación con: Talleres de comercialización asistida.

- **Comercio Minorista**

Este programa intenta el reposicionamiento del sector minorista a partir de la asistencia a los comercios en términos de la adopción de políticas comerciales, mejoras en su organización y competitividad general. Las actividades más importantes de programa se pueden sintetizar en: Redes de comercio; Pooles de compra; y Franquicias comerciales y oportunidades de negocios. En la Provincia hacia fines de 1999 funcionaban diez redes de comercio minorista -con más de 10.000 adherentes- y 19 pooles de compra. Al mismo tiempo, la denominada Megared reunía a las diez redes planteadas con el propósito de aumentar su capacidad operativa y los beneficios en la comercialización. En este plano, se desarrollaba también la primera Base de Datos Integral de Franquicias Comerciales y Oportunidades de Negocios, de acceso gratuito.

- **Asociativismo**

Este programa apunta a la formación de alianzas estratégicas a nivel de la MiPyMEs y brinda asistencia técnica para la formulación y despliegue de proyectos grupales de comercialización y compra de insumos en mercados, internos y externos. Las actividades del programa se concentran en el denominado "Proyecto asociativo", que ofrece asistencia técnica en el diseño de estrategias comunes y simplifica el acceso a herramientas de apoyo a la asociación empresaria. Según datos del IDEB, hasta fines de 1998 se habían asistido a 313 firmas.

- **PyME-TIC**

Este nuevo programa, lanzado en marzo de 1999, tienen como propósito principal mejorar la competitividad de las pequeñas y medianas empresas a partir de la incorporación e innovación de las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC). El programa, desarrollado conjuntamente por el IDEB y la Fundación para el Desarrollo de la Función Social de las Comunicaciones (FUNDESCO) de España, intenta estimular la adopción de estas tecnologías. Por otro lado, la conformación de la Fundación PyME-TIC, con autonomía jurídica y operativa para ejecutar el programa, se constituye en el soporte institucional del desarrollo del mercado de tecnologías de la información y las telecomunicaciones.

- **Parques Industriales y Tecnológicos**

El objetivo de este reciente programa, puesto en marcha en 1999, es fomentar e impulsar las actividades productivas por medio de acciones coordinadas a partir de los parques tecnológicos, incubadoras y polos tecnológicos. Para realizar esta tarea, donde se ha recibido capacitación y cooperación externa, se intenta favorecer y promocionar las actividades de los Parques Tecnológicos de la Provincia de Buenos Aires a lo cual se suma la constitución de una Federación que los reagrupa.

Como se puede ver hasta aquí, los programas del IDEB hacia fines de los '90 tratan de abarcar desde la oferta un espectro amplio de demandas y agentes económicos priorizando un mix de servicios que atienden tanto cuestiones masivas y estandarizadas (por ej. la capacitación del empresario en nuevas técnicas de gestión y conductas

emprendedoras), como aspectos productivos más específicos (por ej. mejoramientos en calidad o la utilización de bases de datos de comercio exterior). Al mismo tiempo, a la oferta más general del IDEB se le suma el accionar de los Centros que desarrollan actividades muy diversas y dinámicas según el caso, desde conferencias y cursos hasta actividades relacionadas con la especialización productiva local.

La estrategia del sistema IDEB implica un tipo de cobertura donde además de la temática de los diferentes programas importan también la asignación de recursos para incentivos y subsidios por clase de usuarios. En este sentido “en los últimos años, *el IDEB ha privilegiado su atención a las empresas de menores dimensiones relativas dentro del universo PyMEs, ampliando su cobertura a micro y muy pequeños emprendimientos. Así, por ejemplo, se redujeron los subsidios de los programas de calidad y se ampliaron las actividades vinculadas con el comercio minorista e interior que, junto con las de capacitación, son las actividades más frecuentadas por las empresas de menores dimensiones. Este conjunto de empresas estuvo, por lo general, más alejado del mercado de capacitación y consultoría, y enfrenta desde 1996 una continua crisis de mercado y desafíos de sobrevivencia. En este sentido, la política de subsidios no ha sido neutral, no generando incentivos y señales claras a los usuarios PyMEs sobre un mayor compromiso empresarial a mediano plazo. Probablemente haya influido en esta conducta del IDEB tanto la situación económica y política provincial como el hecho de encontrarse institucionalmente en una etapa de crecimiento y consolidación*” (Gatto, Ferraro, Carmona y Sztulwark, 2000; pág. 22).

Según información del IDEB respecto a la utilización de los distintos Programas entre 1997 y 1999 asistieron a las actividades y/o tomaron servicios cerca de 50.000 micro, pequeñas y medianas empresas de la Provincia de Buenos Aires. La mayor cantidad de asistencias se concentraron en las actividades de Capacitación, que explican más del 50% del total y en Comercio Minorista que da cuenta de un 20% del total de servicios prestados. Si consideramos la categorización de impacto que utiliza el IDEB, la mayoría de las actividades desarrolladas se sitúan en la clasificación de *bajo impacto*, en más del 80% de los casos (en el área de capacitación los cursos de mayor concurrencia fueron las “charlas motivacionales”, actividades de 3 horas de duración y generalmente gratuitas, y en el plano del comercio minorista sobresalen en cantidad de asistencia las redes de comercio, que por último permitieron la constitución de la Red de Redes. Por otro lado, el programa de mayor impacto al interior de las firma fue Calidad donde más de 15 establecimientos asistidos lograron obtener su certificación ISO 9000 y más de 300 empresas se ingresaron en una asistencia técnica de más de 1 año de duración.

Un análisis de los programas en relación con los centros al interior de la Zona Noroeste de la RMBA nos muestra una serie de cuestiones para destacar. En primer lugar, la cantidad de asistencias es fuertemente menor a la esperada en términos de la importancia de los entramados productivos locales, fundamentalmente en el caso de Gral. San Martín. Esto estaría vinculado entre otros motivos al poco tiempo de maduración de los centros y la poca difusión de los instrumentos del sistema entre los empresarios. Del mismo modo, si se contempla el nivel de impacto sobresale con claridad la tendencia vista anteriormente en el conjunto del IDEB donde casi el 90% de las asistencias son de bajo impacto (en especial charlas y cursos de capacitación) y no aparecen casos en el máximo nivel (Cuadro 50).

Cuadro 50: Asistencias por centros y grado de impacto. Período enero de 1998 / julio de 1999

Localidades	Impacto Alto	Impacto Medio	Impacto Bajo	Total
Gral. San Martín	0	20	304	324
San Miguel	0	24	3	27
Zona Noroeste de la RMBA	0	44	307	351

Fuente: Avance de Gestión, Área de Planeamiento IDEB

El breve tiempo transcurrido desde el comienzo de las actividades del sistema IDEB obliga a no realizar una evaluación definitiva de los programas en relación al beneficio obtenido por las firmas y los empresarios, dado que muchas actividades necesitan de un período de maduración más prolongado. Una acción de seguimiento y evaluación persistente se ha desarrollado a partir de la interacción de los directivos del IDEB con los Centros y por medio de reuniones periódicas de control de los Gerentes de Programa⁸⁶. Aunque algunas firmas han tomado más de un servicio o programa, ésta parece no ser una conducta generalizada y extendida. No obstante, los resultados de las encuestas llevadas a cabo sobre los servicios muestran en líneas generales un grado de satisfacción medio-alto de los usuarios, fundamentalmente cuando se evalúa la temática desarrollada, aunque se reduce cuando se considera el desempeño de los proveedores.

III. Iniciativas propias en los municipios de la Zona Noroeste de la RMBA

En estos municipios se han desarrollado fundamentalmente ferias, exposiciones y en menor medida misiones comerciales organizadas por el gobierno municipal y/o las cámaras empresariales locales. La fuerte influencia que los instrumentos provinciales tienen sobre estos distritos junto con la ausencia de capacidades, recursos e iniciativas propias de los agentes involucrados en lo productivo determinan un conjunto reducido de herramientas en el plano más estrictamente local. En este sentido, predomina mayoritariamente un horizonte de corto plazo donde las instancias municipales (administraciones públicas y cámaras) carecen de recursos humanos calificados e instrumentos de medición y seguimiento apropiados para captar las necesidades de las firmas⁸⁷.

Dentro de este escenario, además de la participación en stands y exposiciones sobresalen las acciones de la municipalidad de Tres de Febrero y la Unión Industrial de ese mismo partido que han desarrollado distintas misiones comerciales a países limítrofes y a Europa⁸⁸. Al mismo tiempo, se distingue también el accionar de la UIA de San Martín que ha organizado diversas giras y viajes de negocios al exterior.

⁸⁶- El IDEB ha empleado diferentes metodologías para el seguimiento de sus actividades y para examinar el interés de los usuarios y el nivel de impacto sobre las empresas. Al respecto, se efectúan una serie de actividades de seguimiento a través de la construcción de cinco indicadores: 1) Satisfacción e impacto en las MiPyMEs; 2) Productividad y eficiencia interna; 3) Productividad y eficiencia de los Centros IDEB y los prestadores; 4) Capacitación y competencia de los recursos humanos; 5) Utilización de recursos financieros. En ciertos asuntos se han efectuado encuestas telefónicas, pero no se han realizado estudios de impacto en los establecimientos de las firmas, exceptuando los casos donde la actividad misma se plasmaba en una acción de negocios.

⁸⁷ - El control periódico se realiza en la mayor parte de los casos mediante inspecciones telefónicas o *in situ* (aproximadamente una vez cada seis meses).

⁸⁸ - Es de destacar en el municipio de Tres de Febrero la importancia asignada por la Secretaría de Industria a algunas intervenciones claves en materia de infraestructura para promover la competitividad de la zona.

En consecuencia, en los últimos tiempos la Zona Noroeste ha contado con una amplio conjunto de instrumentos de apoyo industrial y PyME tendientes a promover los servicios de desarrollo empresarial y de asistencia financiera. Sin embargo, estas herramientas no han estado encuadradas en una verdadera estrategia de reconversión de las firmas y se han desarrollado en un contexto de competencia y falta de articulación a nivel institucional.

1.d. Reflexiones a nivel estratégico

La fuerte transformación estructural que desarrolló la economía argentina en la década de los noventa esbozó un escenario más restringido para el despliegue de herramientas de política industrial. Las exigencias de estabilidad macroeconómica ante los acontecimientos inflacionarios de los años '80 y los procesos de liberalización comercial, desregularización y privatizaciones determinaron un alcance más limitado y focalizado de los instrumentos oficiales. De este modo, en un contexto donde el papel estratégico del Estado fue relegado las políticas partieron de la invariabilidad de los cambios estructurales, y esto suscitó el predominio de políticas horizontales vinculadas con la adaptación de la firma al nuevo marco competitivo.

A pesar de la existencia de ciertos instrumentos de promoción industrial (como ser exenciones impositivas para radicación de empresas y estímulo a ciertos sectores y áreas definidas) y la posición más activa en materia productiva del gobierno de la Provincia de Buenos Aires desde la crisis del "tequila" en 1995, se puede decir que en líneas generales el marco macroeconómico y regulatorio durante los noventa no fue favorable para el desarrollo de políticas industriales, dado la menor trascendencia de los instrumentos estatales de apoyo, y esto repercutió fuertemente sobre los distintos entornos productivos e industriales como es el caso de la Zona Noroeste de la RMBA.

En el plano institucional los últimos años mostraron el desarrollo de una serie de organismos de apoyo a la producción industrial y PyME en los distintos ámbitos jurisdiccionales. Sin embargo, los resultados vistos para el área de estudio exhiben un escenario donde las instituciones presentan fuertes inconvenientes para dar respuestas concretas a las principales restricciones de las firmas. Este proceso se manifiesta generalmente en una reducida interacción y desarrollo de vínculos entre los agentes productivos, prevaleciendo la falta de adicionalidad institucional y/o la competencia interinstitucional en la oferta de instrumentos de apoyo.

Estas características plantean para la zona de análisis la complejidad que supone la institucionalización de una lógica metropolitana en un escenario donde predomina la competencia por sobre la cooperación. La tensión entre una forma de desarrollo de la región metropolitana (que plantea en lo económico la formación de economías externas y de aglomeración, variedad de servicios e infraestructura, amplio mercado de trabajo y consumo, etc.) y las divisiones político-administrativas existentes se presenta como una restricción de fundamental importancia. Esto sugiere que el reparto de competencias entre las distintas jurisdicciones e instancias formales de gobierno no contemplan las diversas tendencias estructurales por las que la región se desarrolla y auto-reproduce. De este modo, la planificación a nivel metropolitano para materializar acciones concretas, resolver cuestiones esenciales de la ciudad-región y establecer espacios de discusión interjurisdiccionales aparece como una asignatura pendiente.

Si consideramos las dimensiones (político-institucional y socioeconómica) que favorecerían el desarrollo económico local para la Zona Noreste de la RMBA podemos apreciar una serie de restricciones. En primer lugar, la descarga hacia niveles inferiores de gobierno (municipios) de nuevas responsabilidades en materia de desarrollo local, producto fundamentalmente de la crisis económica del Estado central, no ha logrado hasta el momento plasmar una verdadera autonomía institucional en la toma de decisiones y en la extracción o asignación de recursos. Los municipios aparecen por lo general reducidos a un rol de meros administradores y el desarrollo de los principales clivajes en términos de política productiva quedan sujetos a las decisiones centralizadas de la órbita provincial. Por otra parte, los diversos agentes locales (cámaras empresarias, centros de investigación, etc.) presentan importantes limitaciones en cuanto al despliegue de interacciones, ventajas competitivas y complejidad en los vínculos desarrollados. Esto supone, por lo tanto, un ambiente en el cual los actores de la comunidad local no pueden utilizar a pleno su capacidad para organizar los factores productivos e insertarse en un escenario de mercado ampliado.

En este sentido, por razones de diversa índole (políticas, jurisdiccionales, presupuestarias, de estrategia operativa y gestión, etc.) se observa a lo largo de estos años un bajo nivel de complementariedad entre las diferentes instituciones - fundamentalmente públicas pero también privadas- que orientan sus acciones a mejorar la competitividad de las firmas tanto a nivel municipal y provincial como nacional. Esta situación lleva no sólo a una atomización de esfuerzos públicos con pérdidas de eficiencia y redundancia de instrumentos sino también a que desde la perspectiva del usuario no haya una plataforma articulada y completa de la problemática competitiva. De este modo, la empresa y su entorno nunca son vistos como un conjunto integral, sino que son recortados en diversas áreas temáticas y atendidos por distintas instituciones.

La ausencia de un esquema de intervención que involucre al conjunto de la estructura productiva y, fundamentalmente, de una concepción sistémica del desarrollo económico con implicancias en el plano local, donde los diversos agentes (instituciones gubernamentales, cámaras empresarias, universidades, sindicatos, centros tecnológicos, ONGs, etc.) se convierten en factores competitivos que se unen al accionar de la firma, aparecen como cuestiones centrales para la Zona Noroeste de la RMBA. Esto estaría planteando en última instancia la necesidad de una orientación estratégica ágil y eficiente del Estado en combinación con el sector privado, que atraviese los distintos ámbitos jurisdiccionales, y donde cobre relevancia la acción descentralizada, participativa, colectiva y generadora de nuevos conocimientos de los distintos agentes en los contextos territoriales y regionales.

Al mismo tiempo, los esfuerzos por mejorar y consolidar sistemas productivos locales de base metropolitana como el de la zona de estudio no pueden dejar de lado las características particulares que presenta el sendero evolutivo de las firmas (con una cultura de prácticas individualistas, dependencia hacia el Estado y poca propensión a la cooperación o el planeamiento estratégico), el sistema político-institucional (con superposición de ámbitos jurisdiccionales y rasgos de carácter centralizado en el proceso de toma de decisiones, asignación de recursos y desarrollo de instituciones) y la sociedad civil (con debilidades para fomentar relaciones de naturaleza colectiva y participación democrática efectiva en los distintos ámbitos).

2. Análisis del impacto de las políticas implementadas sobre el sector industrial. Principales resultados e influencia sobre el desarrollo económico local de la Zona Noroeste de la RMBA.

En este apartado se analiza fundamentalmente el grado de utilización e impacto de la oferta de instrumentos de política industrial y PyME sobre un conjunto representativo de firmas encuestadas⁸⁹ en la Zona Noroeste de la RMBA hacia fines de los años noventa. En este sentido, se busca evaluar hasta que punto los instrumentos responden a los requerimientos específicos de las firmas y como esto se manifiesta según el tipo de servicio brindado. Finalmente, el análisis se centra en el nivel de impacto que las políticas implementadas en materia industrial tienen en relación con el desarrollo económico local de la zona de estudio.

2.a. Nivel de utilización de instrumentos de política

Como hemos visto en la sección anterior, hacia fines de la década del '90 se encontraban disponibles distintos instrumentos de apoyo a la firma dirigidos a diversas temáticas como ser capacitación, gestión empresarial, modernización tecnológica e innovación, cooperación interempresarial, acceso a la información, promoción de exportaciones y financiamiento. En este marco, aparece como dato categórico de la realidad que casi la totalidad de las firmas del panel (83%) no ha utilizado instrumentos de política durante los últimos años. Al mismo tiempo, más de las tres cuartas partes de los casos que emplearon esos servicios de apoyo apenas utilizó un instrumento del conjunto disponible (Cuadro 51).

Cuadro 51: Empleo de instrumentos de política

Número de instrumentos	Nº de firmas	% de firmas
Ninguno	73	83
Un instrumento	12	14
Dos instrumentos	3	3
Total	88	100

Fuente: Elaboración propia en base al Proyecto Fundes-UNGS (1999)

Entre los instrumentos más demandados por las firmas se destacan los dirigidos a impulsar la inserción externa (46%), mediante servicios institucionales que promueven las misiones comerciales, las ferias y la búsqueda de mercados a nivel internacional – principalmente los servicios de la Fundación Export-Ar-. En segundo término, sobresalen también distintos instrumentos de apoyo de organismos públicos (39%) como exenciones impositivas, alternativas de comercialización, fuentes de financiamiento y servicios varios suministrados principalmente por la SEPyME y otras instituciones de índole nacional. En tercer lugar, aunque en una proporción marcadamente menor (4%), aparecen los programas del IDEB vinculados con temas de calidad y certificación de normas ISO (Cuadro 52).

⁸⁹ - Análisis desarrollado sobre la muestra del Proyecto Fundes-UNGS (1999).

Cuadro 52: Clase de instrumentos de política empleados por las firmas

Clase de instrumentos	Nº de Menciones	% en el total
Apoyo de la inserción externa	21	46
Incentivos varios de Organismos Públicos	18	39
Servicios IDEB	2	4
Servicios INTI / INTA / Universidades	1	2
Otros	4	9
Total	46	100

Fuente: Elaboración propia en base al Proyecto Fundes-UNGS (1999); IMES (1998)

En términos de los servicios brindados por las instituciones científico-tecnológicas y académicas, como el INTI, el INTA y las Universidades, se advierte una muy baja demanda por parte de las firmas de la muestra (2%). Por otro lado, los restantes servicios utilizados se relacionan con acciones de marketing y búsqueda de nuevos mercados (9%). Es importante resaltar que entre los servicios utilizados es bastante reducida la presencia de instrumentos dirigidos a permitir el acceso al crédito, como por ejemplo el FO.GA.BA o alguna SGR, y de líneas generales de financiamiento para modernización tecnológica, capital de trabajo, incorporación de tecnología, adquisición de maquinaria u otro destino. (tanto de la banca nacional oficial y privada como internacional). Esto estaría evidenciando en último término los fuertes inconvenientes que tienen las firmas PyMEs para acceder al crédito bancario.

En lo relativo a los aspectos vinculados con la no utilización de instrumentos de política el argumento mayoritario empleado por las firmas tiene que ver con la falta de información sobre la oferta disponible (54%) y, en menor medida, la ausencia de adecuación a sus demandas determinadas (19%). Los demás factores indicados tienen una reducida importancia y se vinculan fundamentalmente con trabas burocráticas, altos costos de ingresos y otros aspectos (Cuadro 53).

Cuadro 53: Fundamentos indicados por las firmas para la no utilización de instrumentos de política

Fundamentos señalados	Nº de Menciones	% en el total
Falta de información	50	54
Falta de adecuación a las necesidades de las firmas	18	19
Trabas burocráticas	10	11
Altos costos de ingresos	3	3
Otros	12	13
Total	93	100

Fuente: Elaboración propia en base al Proyecto Fundes-UNGS (1999)

En consecuencia, un elemento predominante a subrayar es el bajo grado de empleo de instrumentos de política en la Zona Noroeste de la RMBA. La mayor parte de las firmas no usó ningún tipo de los servicios ofrecidos, y las que tomaron en cuenta alguno lo hicieron por lo general con un sólo instrumento, prevaleciendo más que nada los subsidios directos o herramientas focalizadas para distintos tipos de actividades (inserción externa de las firmas, instalación de nuevas industrias, alternativas de comercialización, capacitación laboral, etc.)⁹¹. La poca utilización de políticas de apoyo se relaciona fundamentalmente a la falta de información o desconocimiento sobre la oferta de instrumentos y, en menor medida, a inconvenientes de adecuación a sus necesidades. Esto estaría evidenciando, por un lado, fuertes problemas de diseño y

⁹¹ - La evaluación de las firmas que utilizaron al menos un instrumento de política ha sido positiva en la mayoría de los casos (80%).

ajustes de los instrumentos a las demandas específicas de las firmas, y por otro, graves dificultades en la difusión y articulación que impiden un uso más extendido.

2.b. Empleo de instrumentos de política y características de las firmas usuarias

Para examinar el grado de utilización de instrumentos de política se hace interesante considerar algunos aspectos generales de las firmas usuarias tales como: el tamaño, la antigüedad en la actividad, la localización y el grado de aislamiento en el que se desenvuelve.

En primer término, las firmas de mayor tamaño mediano sobresalen en relación con el esto por haber utilizado más instrumentos de política y los han encontrado satisfactorios. Dentro de este conjunto se destacan los establecimientos de más de 40 empleados que representan alrededor de la mitad de los casos que utilizaron servicios. Por otro lado, las firmas que ocupan a menos de 11 empleados aparecen como las que menor utilización de servicios presentan y las que han señalado mayor inadecuación a sus demandas por parte de las políticas. Estos datos se constatan también en relación al tamaño de las firmas según monto de ventas anuales, donde las establecimientos que facturan menos de 1 millón de pesos anuales han utilizado y aprovechado en menor medida la oferta de políticas. Esto mostraría, por lo tanto, que el tamaño se presenta como un atributo importante para alcanzar y sacar provecho de los instrumentos de apoyo.

En términos de antigüedad, se comprueba que las firmas fundadas con anterioridad a la década de los noventa utilizan más instrumentos de políticas y los evalúan más satisfactoriamente que el resto. Por otro lado, si se considera la localización de las firmas para el conjunto de la zona de estudio podemos apreciar que el mayor uso de servicios de apoyo y mejor grado de adaptabilidad se localiza en Gral. San Martín y Tres de Febrero, por oposición a la muy escasa utilización de instrumentos que se desarrolla en los partidos Malvinas Argentinas, San Miguel y José C. Paz. En estos últimos distritos, como hemos visto en el punto a.7.ii. de la segunda parte, se observa la mayor proporción de firmas que opera de manera aislada y con escasos vínculos con otras empresas e instituciones. De esta forma, las firmas que más interactúan con otros agentes hacen un mayor uso de instrumentos de política dado que tienden a tener mejor información sobre los programas como una actitud más abierta hacia el exterior (Milesi y Moori-Koenig, 1999).

2.c. Aspectos del impacto de las políticas e implicancias para el desarrollo económico local de la Zona Noroeste de la RMBA

En los últimos años la oferta de instrumentos de apoyo a la producción industrial PyME ha ido aumentando paulatinamente. Sin embargo, como se ha visto en la sección anterior la zona de estudio presenta un escaso nivel de utilización de instrumentos de política⁹¹. El análisis desarrollado nos muestra que las firmas que han hecho uso de los servicios y plantean la buena adecuación de los mismos a sus necesidades son los establecimientos más grandes, de mayor antigüedad, localizados en los partidos más industrializados y que presentan vinculaciones más fuertes y fluidas con otros agentes. En otra dirección,

⁹¹ - Es necesario aclarar que esta tendencia también se repite a nivel nacional aunque en una proporción menor que en la zona de análisis -78% de las firmas no utiliza instrumentos de políticas- (Milesi y Moori-Koenig, 1999).

las firmas que no han utilizado instrumentos de política son los establecimientos de menor tamaño y antigüedad, localizados en los distritos menos industrializados y que operan en forma aislada.

En este sentido, para poder advertir los principales obstáculos relacionados con el grado de impacto de las políticas implementadas para el sector industrial en el marco del desarrollo económico local de la zona de estudio se hace necesario retomar los distintos niveles de intervención planteados con anterioridad a nivel: macro, meso, microeconómico y estratégico (ver Matriz).

En materia macroeconómica y regulatoria los principales aspectos se relacionan con el alcance más limitado y restringido de las políticas en un contexto de cambio estructural y alejamiento del rol estratégico del Estado, donde predominan la ausencia de incentivos generales a la inversión industrial, el escaso control de la competencia desleal ante la apertura económica y la lentitud en la ejecución de medidas de protección a los productores. Estos factores influyen fuertemente sobre el grado de impacto de las políticas en los distintos niveles y determinan restricciones para el conjunto de las firmas y el desarrollo económico local de la zona de análisis.

A nivel mesoeconómico podemos apreciar en primer lugar un bajo grado de adicionalidad y articulación entre las distintas instituciones y diversas dificultades para dar respuestas concretas a las principales restricciones de las firmas, fundamentalmente en materia de financiamiento, estructura impositiva y funcionamiento de los mercados. Por otro lado, la ausencia de una profunda reformulación del rol de las instituciones en el nuevo contexto deriva en muchos casos en un fuerte cuestionamiento por parte de las firmas al apoyo que estos organismos pueden brindar. Esto se relaciona, por lo tanto, con la escasez de estilos más proactivos y orientados a los usuarios, limitaciones en cuanto a la implementación de actividades, la dotación de fondos y el desarrollo de acciones interinstitucionales.

Matriz de los principales obstáculos vinculados con las políticas implementadas en el marco del desarrollo económico local de la Zona Noroeste de la RMBA

A. Marco macroeconómico, regulatorio y de políticas e incentivos	Influencia ^{a/1}	Gravedad ^{1/2}
1. Alcance de los instrumentos de apoyo	***	***
2. Ausencia de políticas de incentivos generales a la inversión industrial	**	***
3. Insuficiencia en el control de la competencia desleal ante la apertura económica	**	**
4. Lentitud en la ejecución de medidas de salvaguardia a los productores locales	**	**
B. Nivel meso: Entramado institucional de apoyo	Influencia	Gravedad
1. Bajo nivel de complementariedad y articulación entre las diferentes instituciones	***	***
2. Dificultades para brindar respuestas concretas a las principales restricciones de las firmas	***	**
3. Insuficiente reformulación del rol de las instituciones en el nuevo contexto	**	***
4. Falta de estilos de gestión más proactivos y orientados a los usuarios	**	**
5. Limitaciones en cuanto a la implementación de actividades y manejo de fondos	**	**
6. Escasez de acciones interinstitucionales	*	*
C. Plano microeconómico: Servicios para las firmas	Influencia	Gravedad
1. Problemas de diseño e implementación de políticas	***	***
2. Inadecuada coordinación entre los servicios existentes en el logro de efectos sinérgicos (superposición funcional)	***	**
3. Poca efectividad de los servicios oficiales e insuficiente dotación de recursos disponibles	***	**
4. Bajo grado de descentralización operativa y capacidad de llegada diferenciada según áreas y sectores	**	***
5. Escaso desarrollo de servicios a medida y adecuados a las necesidades de los destinatarios	**	**
D. Reflexiones a nivel estratégico	Influencia	Gravedad
1. Falta de un esquema de intervención que comprenda al conjunto de la estructura productiva	***	***
2. Ausencia de una concepción integral del desarrollo económico con derivaciones en el plano local y regional	***	***
3. Inexistencia de una orientación y concertación estratégica que involucre eficientemente a los distintos agentes y ámbitos socioproductivos	***	***
4. Baja propensión a la cooperación entre firmas y acciones de desarrollo institucional que permitan fortalecer "networks" y sinergias productivas a nivel local	***	***

Fuente: Elaboración propia

En el plano microeconómico el desacople a nivel de la oferta y demanda de instrumentos de política plantea una serie de cuestiones a considerar. Un primer punto se vincula con que muchos de los instrumentos desarrollados tienden a aumentar las diferencias existentes en el entramado industrial y no colaboran con la reconversión de los sectores más postergados hacia actividades más dinámicas y de mayor valor agregado. El diseño centralizado de las políticas, las limitaciones de coordinación y recursos, la falta de adecuación a los entornos productivos particulares (como es el caso de las áreas metropolitanas) y a los problemas más específicos de las firmas llevan a que los instrumentos no puedan satisfacer la mayor parte de las necesidades de los destinatarios. De esta forma, las políticas horizontales que predominan al no establecer criterios de diferenciación manifiestos (a nivel sectorial o de área específica), en un contexto caracterizado por la ausencia de una intervención articulada y estratégica en el

^{a/1}- La influencia determina la importancia del obstáculo considerado en el sector industrial y su rango va de menor (*) a mayor (***). 2- La gravedad mide el efecto negativo sobre la competitividad y el desarrollo económico local y su rango va de menor (*) a mayor (***). Ver sobre este forma de evaluación Kosacoff y otros (1997) y Gatto y Llisterra (1997).

plano productivo y local, terminan por beneficiar a las firmas que menos inconvenientes tienen para acceder a los programas y servicios.

Finalmente, a nivel estratégico las principales cuestiones se relacionan con la falta de una concepción integral y sistémica que comprenda al conjunto de la estructura productiva (esto es, romper con los falsos dilemas entre empresa grande vs. PyME y del sector agropecuario vs. la industria vs. servicios, permitiendo el despliegue de cadenas de valor agregado en base a bienes, infraestructura y servicios más diferenciados generados a partir de criterios de calidad y con vistas a la exportación), la generación de nuevas competencias basadas en la innovación y que contemple la complejidad del proceso de desarrollo económico y sus derivaciones en la esfera local y regional (esto implica involucrar eficientemente a los distintos agentes y ámbitos socioproductivos de modo de propiciar el desarrollo de “networks” y sinergias a nivel territorial).

En este sentido, resulta fundamental la conformación de un ambiente o entorno socioeconómico e institucional que mediante la cooperación interempresaria, la gestión metropolitana, la articulación empresario-institucional y la complementación público-privada permita mayores innovaciones y logros a nivel de productividad y competitividad.

4ta. Parte

I. Consideraciones finales

Los fuertes cambios estructurales que ha experimentado la economía argentina en la década de los noventa han consolidado un nuevo patrón en relación con las formas de intervención del Estado, y consecuentemente, con el modelo de política industrial y la importancia de las instancias productivas locales.

A partir de este diagnóstico, el presente trabajo intentó analizar en qué medida las políticas de apoyo a la producción industrial de los años noventa han influido en el desarrollo económico local de un territorio de particular importancia como es la Zona Noroeste de la RMBA. En este sentido, entre las cuestiones centrales se buscó primeramente caracterizar al sector industrial y PyME de la zona de estudio de modo de poder advertir sus principales particularidades. En segundo lugar, se consideró el conjunto de políticas ofrecidas para el apoyo de la industria y las pequeñas y medianas empresas. En último término, se examinó el grado de articulación entre la oferta y demanda de instrumentos de política industrial y su relación con el desarrollo económico local.

La respuesta a la primer cuestión muestra que la Zona Noroeste aparece como un complejo manufacturero relevante tanto a nivel regional como nacional, en un marco donde la RMBA evidencia en los últimos años una mayor concentración de la industria e importancia relativa en el conjunto del país y al mismo tiempo una menor generación de empleo. Al interior de la zona de análisis podemos observar también que los partidos de la primer corona (Gral. San Martín y Tres de Febrero) exhiben una mayor actividad industrial que los partidos de la segunda (ex Gral. Sarmiento -San Miguel, Malvinas Argentinas y José C. Paz-) en términos de cantidad de firmas, empleo, valor de producción, rama de actividad, especialización y diversificación industrial, alcance de las PyMEs, relevancia del entramado institucional y vínculos desarrollados. No obstante, los últimos tiempos exhiben un mayor repunte en importancia del área del ex-partido de Gral. Sarmiento -fundamentalmente lo que hoy es el distrito de Malvinas Argentinas- debido al mayor desarrollo de inversiones industriales y proyectos sobre la Ruta Panamericana.

A nivel de las políticas, las prescripciones de corte neoclásico desarrolladas durante los años noventa señalaban que las reformas macroeconómicas pro-mercado (estabilidad monetaria, equilibrio fiscal, desregulación, privatizaciones y apertura) traerían automáticamente, a través de las señales de precio adecuadas, tanto una asignación correcta de recursos, como un impulso de la eficiencia dinámica de los distintos agentes económicos. En un cuadro de menor gravitación de la intervención pública y mayor liderazgo económico del sector privado, los instrumentos de política industrial -vistos en el mejor de los casos como un mal necesario- deberían mostrarse como un complemento de esos postulados beneficiando el desarrollo de instrumentos de alcance "horizontal", es decir sin distinción a nivel de sectores o contextos específicos, y centrados en el apoyo a una demanda empresarial genérica.

Los resultados de este estudio muestran una serie de consideraciones que superan claramente los límites de este enfoque. En primer término, si examinamos en la zona de análisis los distintos tipos de restricciones, el nivel de vínculos productivos e institucionales desarrollados y el grado de utilización de políticas podemos observar que los diversos agentes han desplegado una variedad de respuestas y lejos están de haber ajustado sus conductas en forma óptima y automática como lo plantea la teoría neoclásica. Por otro lado, en un contexto de apertura económica y retirada paulatina del Estado el predominio por dejar actuar libremente a las fuerzas del mercado determinó una oferta de instrumentos de política industrial de limitado alcance ante las exigencias de reconversión y problemáticas centrales de la mayor parte de las firmas.

El análisis de la realidad muestra que los procesos de ajuste y reestructuración hacia un nuevo régimen de incentivos son más lentos, costosos e imperfectos de lo que la teoría neoclásica convencional plantea. En efecto, el pasaje hacia una economía abierta y competitiva exhibe ámbitos de fragmentación y debilidad en el entramado productivo que sugieren el despliegue necesario de una batería de instrumentos y medidas adecuados para ese nuevo escenario. El desarrollo de ventajas competitivas dinámicas supone el reconocimiento y la relevancia que asumen los factores “no precio” como la calidad, el aprendizaje, la circulación de conocimientos tácitos y codificados, la eficiencia de las redes e interfaces productivas y de servicios, el diseño y la adaptación a las necesidades del mercado. En este sentido, la sola presencia de la estabilidad macroeconómica no aparece suficiente para el logro de un desarrollo sostenido en el tiempo y se plantean nuevos requerimientos de índole sectorial, regional o local, institucional y empresarial mucho más específicos.

La fuerte desarticulación entre las necesidades de las firmas industriales y los instrumentos de política desarrollados revela que en la práctica la dirección ha sido otra en la zona de estudio. En un marco de globalización de mercado, ajuste y reforma estructural se evidenció la menor trascendencia de los instrumentos estatales de promoción industrial concentrados en el mercado interno. La ausencia de una visión global del desarrollo industrial (donde interactúan tanto los aspectos económicos –a nivel macro y también a nivel meso, micro y estratégico- como los distintos tipos de agentes y prácticas a nivel sociopolítico e institucional) y de una articulación público-privada eficiente (en la cual el Estado junto con los actores privados promueven el desarrollo económico), determinaron el despliegue de instrumentos de política más restringidos que en el pasado y que tal como se llevaron a cabo aumentaron las heterogeneidades estructurales existentes y favorecieron a aquellas firmas que tenían una plataforma mínima para acceder a ellos.

La falta de una perspectiva sistémica e integral sobre política industrial, en un marco de competitividad ampliado, motivó que se prestara especial atención al diseño de instrumentos hacia una demanda indiferenciada con impacto estrictamente horizontal. Si bien este tipo de acciones presentan indiscutibles ventajas de simplicidad, rápidamente tienden a alcanzar límites concretos vinculados con la especificidad sectorial y territorial, la tecnología, los mercados y los distintos modos de organización empresarial y de comercialización. De este modo, las principales limitaciones por las que atravesaron la mayor parte de las firmas analizadas durante los años noventa, en muchos casos establecimientos PyMEs con desafíos de tipo refundacional y necesidad de servicios más a medida, no pudieron resolverse con esos instrumentos que mostraron además una serie de inconvenientes en materia de diseño e implementación.

La importancia que los enfoques alternativos de política otorgan a las estrategias de desarrollo “desde abajo” (bottom up), sustentadas en la recuperación del protagonismo de los territorios descentralizados, la importancia de los distintos actores socioeconómicos locales, la transformación democrática del sistema institucional (governance) y la producción de conocimiento, no se manifiestan claramente en la zona de estudio. A pesar de existir ciertos cambios que visualizan una perspectiva favorable hacia el desarrollo local, prevalece en mayor medida una estructura “jerárquica” de las decisiones (top-down), con el eje en la administración provincial central y los grandes agentes económicos, donde se destaca la escasez de vínculos fluidos entre la dimensión pública y privada, los lazos verticales en las relaciones Estado-sociedad civil, la poca relevancia otorgada al territorio, el predominio de comportamientos poco cooperativos y la ausencia de una trama institucional dinámica que estimule al sector productivo.

El desarrollo económico local en un contexto metropolitano como el analizado plantea, a su vez, complejidades extras vinculadas con el nivel de flujos, intercambios económicos y características sociopolíticas e institucionales particulares que presentan este tipo de territorios. La confluencia de un conjunto variado de cuestiones (superposición de ámbitos jurisdiccionales e institucionales, extensión espacial del entramado productivo y del mercado de trabajo y consumo, economías externas y de aglomeración) y factores estructurales (globalización, fragmentación social, cambio tecnológico permanente), que inciden sobre una multiplicidad de actores y niveles, provoca dificultades para determinar específicamente la pertenencia a lo “local” y crear un sentido acerca de la existencia de intereses comunes de naturaleza colectiva, que favorezcan la formación de vínculos y encadenamientos productivos. En consecuencia, predominan conductas y comportamientos individualistas que exhiben la falta de una cultura orientada a concebir proyectos en base a objetivos comunes de tipo territorial.

Estos elementos, íntimamente ligados a las elecciones tomadas en el plano nacional, establecen un cuadro en el cual los agentes económicos, sociales e institucionales locales han experimentado las transformaciones macroeconómicas sin desarrollar una capacidad de reacción que permitiese el despliegue de acciones de desarrollo territorial congruentes con el nuevo contexto. De este modo, en la zona de referencia el desarrollo económico local encuentra serias dificultades para consolidarse con esos parámetros y estimular las acciones tendientes a fortalecer las potencialidades del entramado productivo y de las PyMEs en particular.

La mejora de esta situación requiere entre otras cuestiones el reconocimiento de lo local en relación a la dinámica del desarrollo de la región metropolitana. Esto plantea, por un lado, la importancia de distinguir diversas escalas de lo local a partir de una serie de vínculos determinados (entre agentes y/o actividades productivas), que pueden superar ciertos límites político-jurisdiccionales predefinidos pero que necesariamente obligan a pensar en la coordinación y planificación estratégica de los distintos ámbitos institucionales involucrados. Por otro, supone considerar también las particularidades del entorno en el desarrollo de políticas industriales que permitan la creación y expansión de las firmas.

En este sentido, los lineamientos más relevantes a nivel de la política industrial en el marco del desarrollo económico local de la Zona Noroeste de la RMBA exige destacar aspectos tales como la importancia puesta en una descentralización territorial efectiva,

una mayor democratización de la sociedad civil y del sistema político, un ambiente que propicie la cooperación social y empresarial, la articulación de los distintos instrumentos de apoyo y ámbitos de intervención, la construcción o reingeniería de instituciones públicas y privadas que estimulen el desarrollo, y la generación de competencias basadas en el conocimiento.

Precisamente, las estrategias de política industrial deben tender a impulsar la intervención sobre factores claves de la producción en el escenario competitivo actual y el despliegue de acciones lo más cercanas posibles a las firmas y sus entornos. Esto sugiere la importancia de rescatar y recrear a la política industrial en el marco de la competitividad sistémica, contemplando los múltiples elementos que comprenden el desarrollo económico local. De esta forma, el desafío central constituirá en generar las condiciones (sociales, institucionales, políticas y económicas) para que los diversos actores, y en especial las pequeñas y medianas empresas, puedan reconvertirse y estimular, a su vez, el desarrollo permanente de nuevos emprendimientos productivos.

Esto implica, por lo tanto, que el Estado debe tener un rol proactivo y estratégico, en un sentido marcadamente diferente al pasado, a partir del diseño e implementación de políticas desde la esfera local que comprendan a los distintos agentes económicos y sociales. Estas acciones basadas en una intensa interrelación entre los ámbitos estatales y privados, nacionales y locales, precisa de un profundo cambio cultural de los agentes e instituciones involucrados hacia acciones colectivas de carácter cooperativo que permitan la regeneración de la sociedad civil, la participación democrática de los diversos actores y la expansión de prácticas sustentadas en el conocimiento. Al desplegarse estas intervenciones públicas, que superan la dicotomía estricta entre enfoques del lado de la oferta como del lado de la demanda, se redefine el papel del Estado y del sector privado generando nuevas condiciones para el desarrollo de sistemas productivos competitivos de base local.

Anexo 1

Abordaje metodológico

La metodología de esta investigación recorrió una serie de etapas donde se trabajó a partir de un abordaje “mixto” que contempló tanto aspectos cualitativos como cuantitativos.

A continuación, se describen los distintos pasos desarrollados:

a) Diseño de un marco conceptual

En primer término, se realizó una extensa revisión bibliográfica y teórica sobre el concepto de política industrial y desarrollo económico local en el marco de los países desarrollados (EEUU, UE, NIC's) y del contexto latinoamericano. El análisis puso especial atención a los aportes de la literatura de fallas de mercado y, fundamentalmente, del pensamiento estructuralista (escuela cepalina, vertientes evolucionistas y del regulacionismo francés) en relación con los postulados económicos neoclásicos y los distintos actores intervinientes. Al mismo tiempo, se consideró en forma específica la literatura sobre el nuevo modelo de intervención europea, ciertos conceptos del neoestructuralismo cepalino de los últimos años y las características que asume el enfoque de desarrollo industrial en los países más dinámicos del este asiático.

En segundo lugar, se realizó un relevamiento bibliográfico referido al estudio de la dimensión local, sus distintas facetas e interpretaciones teóricas en relación al rol del desarrollo económico, el territorio y las instituciones. En este sentido, se examinó material proveniente de las experiencias de los distritos industriales italianos, las Comunidades Autónomas Españolas, sur de Francia, Dinamarca, Suecia, Alemania y también de América Latina. Desde el plano conceptual se analizaron los enfoques del “modelo distrital italiano”, del “milieu innovador”, del “sistema institucional territorial”, los enfoques de economía urbana, del “partnership” y “governance”, y las nociones socio-económicas y político-institucionales sobre el desarrollo local.

Finalmente, se efectuó una revisión analítica sobre el fenómeno metropolitano contemplando sus distintas particularidades, planos y rasgos de interés. Así, en un escenario de globalización creciente y disminución relativa de poder de los Estados nacionales se examinó la relevancia que alcanzan los territorios metropolitanos como instancias complejas y abarcativas.

b) Desarrollo de principales elementos metodológicos y su operacionalización

La identificación de los resultados que las políticas de apoyo a la producción industrial han tenido en la Zona Noroeste de la RMBA, se fundamentó en una metodología que combinó elementos deductivos vinculados con la hipótesis de trabajo, estudios e informes escritos con elementos inductivos del relevamiento de campo. El objetivo estuvo centrado en lograr un proceso interactivo donde los distintos presupuestos

argumentales y teóricos se fueron ajustando a partir del escenario específico a investigar y los diversos actores involucrados.

A partir de esto se diseñaron diversos instrumentos analíticos y de captación que fueron conformando el estudio empírico. En primer lugar, se intentó caracterizar al sector industrial y PyME de la zona de estudio a fin de detectar las principales necesidades y dificultades del lado de la demanda y ver su articulación con las políticas ofrecidas. En este sentido, luego de una caracterización general de la industria en la RMBA se consideraron un número de variables claves para el análisis de caso: ocupación industrial, cantidad de establecimientos, valor de producción, distribución por rama de actividad, especialización y diversificación industrial por partido, tamaños de las firmas y alcance de las PyMEs, evolución de los establecimientos de mayor envergadura y la dinámica reciente de la industria en los partidos (cantidad aproximada de firmas, tamaños y sectores predominantes; principales limitaciones para la competitividad de las firmas; y nivel de vínculos productivos e institucionales).

Para acceder a la información requerida se relevó información censal y estadística y se utilizaron una serie de trabajos empíricos e investigaciones académicas que aportaron elementos metodológicos para el examen de la industria y las pequeñas y medianas empresas en los diferentes municipios de la zona de referencia y la RMBA. Al mismo tiempo, se realizaron una serie de entrevistas en profundidad con informantes claves de los partidos (diferentes autoridades de los municipios y cámaras empresariales) de modo de poder cotejar información y obtener datos actualizados.

El enfoque elegido para presentar la oferta de políticas de apoyo se basó en la división de las intervenciones en tres niveles: macro, meso y microeconómico. En el primero se hizo referencia a las acciones de tipo regulatorio, normativo y de incentivos con impacto en el ambiente de negocios en el que operaron las firmas. En segundo término, a nivel meso, se consideraron las principales características que asumió el diseño institucional de apoyo. Así, se determinaron inicialmente los principales organismos con influencia en la zona y se los evaluó en base a una serie de parámetros de desempeño (i. misión, definición estratégica y posicionamiento institucional; ii. adecuación a las demandas y necesidades de los usuarios; iii. cobertura; iv. efectividad; y v. eficiencia de la operatoria); luego, se analizó, en relación a un relevamiento institucional realizado por Fundes-UNGS, las principales restricciones de entorno que según la visión de las instituciones afectan a las firmas y cuáles han sido las acciones desarrolladas por las mismas para remediarlas. Por último, en el plano micro, se exhibieron los programas e instrumentos con incidencia directa sobre las empresas que intentan solucionar distintos inconvenientes como el acceso al financiamiento, la capacitación, la incorporación de tecnología y el comercio exterior.

A partir de esta identificación general posteriormente se examinó el grado de utilización de instrumentos de política industrial y PyME sobre un conjunto representativo de firmas encuestadas del Proyecto Fundes-UNGS en la Zona Noroeste de la RMBA hacia fines de los años noventa (ver Anexo). El objetivo estuvo puesto en poder evaluar hasta que punto los instrumentos responden a los requerimientos específicos de las firmas y como esto se manifiesta según el tipo de servicio brindado. Por último, el análisis se centró en el grado de impacto que las políticas desplegadas en materia industrial tienen en relación con el desarrollo económico local de la zona de estudio. En este sentido, se retomaron los distintos niveles trabajados en el apartado anterior, se examinaron los

principales obstáculos según grado de influencia y gravedad, y finalmente, se hicieron una serie de reflexiones en el plano estratégico.

La información se trabajó fundamentalmente tomando en cuenta documentos sobre políticas (publicaciones de divulgación, trabajos teóricos e investigaciones académicas), mediante la realización de entrevistas estructuradas alrededor de una guía de preguntas abiertas en instituciones gubernamentales (Secretaría de Industria o Producción de los municipios, diversas dependencias públicas, etc.) y el relevamiento de material oficial y privado sobre programas, políticas y desarrollo institucional a nivel nacional, provincial y municipal.

Con el procesamiento de la información general tanto del lado de la “demanda” como de la “oferta” de políticas (análisis de datos censales y estadísticos, desgrabaciones de las entrevistas, etc.) y la definición de los ejes temáticos relevantes para el estudio, se hicieron algunos ajustes en ciertas variables y conclusiones preliminares del trabajo de campo a partir de reuniones con informantes claves y otros investigadores de la temática. Luego de la realización de una serie de informes parciales y devoluciones se confeccionó un trabajo final integrado, donde se realizó una síntesis entre los aspectos teóricos-conceptuales y los principales resultados y conclusiones obtenidos del estudio empírico de esta experiencia.

ANEXO 2

1) La selección de la muestra para el análisis del nivel de vínculos con otras firmas e instituciones se desarrolló a partir de la base de datos del Proyecto FUNDES-UNGS (1999). El panel está conformado por 88 firmas ubicadas en los distintos partidos que constituyen la denominada Zona Noroeste de la RMBA.

Cuadro 1. Distribución de las firmas por localización para la Zona Noroeste de la RMBA (valores absolutos y relativos)

Partidos	Localización	
	Valores absolutos	Valores relativos
Gral San Martín	20	22,7
Tres de Febrero	31	35,2
San Miguel	16	18,2
Malvinas Argentinas	15	17
José C. Paz	6	6,9
TOTAL	88	100

Fuente: Elaboración propia en base al Proyecto Fundes-UNGS (1999)

Cuadro 2: Tamaño de las firmas por nivel de ocupación y según partido para la Zona Noroeste de la RMBA (%)

Partidos	Estratos de ocupación			Total
	1-5	5-100	+100	
Gral San Martín	-	85,0	15,0	100
Tres de Febrero	13,3	80,0	6,7	100
San Miguel	18,8	75,0	16,2	100
Malvinas Argentinas	30,8	53,8	15,4	100
José C. Paz	33,3	66,7	-	100
TOTAL	15,3	75,3	9,4	100

Fuente: Elaboración propia en base al Proyecto Fundes-UNGS (1999)

Cuadro 3: Tamaño de las firmas por nivel de ventas y según partido para la Zona Noroeste de la RMBA (%)

Partidos	Estratos de ocupación			Total
	0-0,16 mill.S	0,16-18 mill.S	+18 mill.S	
Gral San Martín	-	100	-	100
Tres de Febrero	-	100	-	100
San Miguel	-	100	-	100
Malvinas Argentinas	-	100	-	100
José C. Paz	16,7	83,3	-	100
TOTAL	1,6	98,4	-	100

Fuente: Elaboración propia en base al Proyecto Fundes-UNGS (1999)

Cuadro 4: Antigüedad de las firmas por partido para la Zona Noroeste de la RMBA (%)

Partidos	Año de fundación			Total
	Antes de 1975	Entre 1976-1991	Después de 1991	
Gral San Martín	47,4	42,1	10,5	100
Tres de Febrero	61,3	35,5	3,2	100
San Miguel	38,9	27,8	33,3	100
Malvinas Argentinas	30,8	38,5	30,7	100
José C. Paz	16,7	50,0	33,3	100
TOTAL	46,0	36,8	17,2	100

Fuente: Elaboración propia en base al Proyecto Fundes-UNGS (1999)

2) La selección de la muestra para el análisis de las principales restricciones en los distintos partidos de la Zona Noroeste de la RMBA, además de tomar información del Proyecto FUNDES-UNGS, se desarrolló fundamentalmente en base a los datos del IMES (1998), UIA de Tres de Febrero (1997) y el Programa de Fortalecimiento Sectorial (2000), conformando un panel de 14 firmas.

Cuadro 1. Distribución de las firmas por localización para la Zona Noroeste de la RMBA (valores absolutos y relativos)

Partidos	Localización	
	Valores absolutos	Valores relativos
Gral San Martín	100	42,7
Tres de Febrero	120	51,3
San Miguel	8	3,4
Malvinas Argentinas	2	0,9
José C. Paz	4	1,7
TOTAL	234	100

Fuente: Elaboración propia en base a IMES (1998), UIA de Tres de Febrero (1997) y el Programa de Fortalecimiento Sectorial (2000)

Cuadro 2: Tamaño de las firmas por nivel de ocupación y según partido para la Zona Noroeste de la RMBA (%)

Partidos	Estratos de ocupación			Total
	1-10	11-50	+50	
Gral San Martín	68,0	27,0	5,0	100
Tres de Febrero	42,5	45,8	11,7	100
San Miguel	87,5	12,5	-	100
Malvinas Argentinas	100	-	-	100
José C. Paz	100	-	-	100
TOTAL	79,6	17,0	3,4	100

Fuente: Fuente: Elaboración propia en base a IMES (1998), UIA de Tres de Febrero (1997) y el Programa de Fortalecimiento Sectorial (2000)

Cuadro 3: Tamaño de las firmas por nivel de ventas y según partido para la Zona Noroeste de la RMBA (%)

Partidos	Estratos de ocupación			Total
	0-0.16 mill.\$	0.16-18 mill.\$	+18 mill.\$	
Gral San Martín	39,8	60,2	-	100
Tres de Febrero	-	100	-	100
San Miguel	62,5	37,5	-	100
Malvinas Argentinas	50,0	50,0	-	100
José C. Paz	75,0	25,0	-	100
TOTAL	45,5	54,5	-	100

Fuente: Elaboración propia en base a IMES (1998), UIA de Tres de Febrero (1997) y el Programa de Fortalecimiento Sectorial (2000)

Cuadro 4: Antigüedad de las firmas por partido para la Zona Noroeste de la RMBA (%)

Partidos	Año de fundación			Total
	Antes de 1975	Entre 1976-1991	Después de 1991	
Gral San Martín	62,0	16,0	22,0	100
Tres de Febrero	50,9	40,0	9,1	100
San Miguel	12,5	62,5	25,0	100
Malvinas Argentinas	-	50,0	50,0	100
José C. Paz	25,0	25,0	50,0	100
TOTAL	30,1	36,8	17,2	100

Fuente: Elaboración propia en base a IMES (1998), UIA de Tres de Febrero (1997) y el Programa de Fortalecimiento Sectorial (2000)

Bibliografía:

- Abegglen, C.J. (1994): *Sea Change. Pacific Asia as the New World Industrial Center*, Free Press.
- Aglietta, M. (1976): *Régulation et crises du capitalisme*, París, Calmann-Lévy.
- Agnew, J. (1993): *Representar el espacio. Espacio, escala y cultura de las ciencias sociales*, Fac.de Filofofía y Letras, UBA, Bs. As, 1996.
- Alburquerque, F. (1995): “Competitividad internacional, estrategia empresarial y papel de las regiones”, en Rev. Eure, vol. XXI, N° 63.
- Alburquerque, F. (1997a): Desarrollo Económico Local y Distribución del Progreso Técnico. (Una respuesta a las exigencias del ajuste estructura), ILPES.
- Alburquerque, F. (1997b): *La importancia de la producción local y la pequeña empresa para el desarrollo de América Latina*, Rev. de la CEPAL 63, 1997.
- Alburquerque, F. (1997c): *Fomento productivo municipal y gestión del desarrollo económico local*, ILPES.
- Amin, A.(1999): “An Institutional Perspective on Regional Economic Development”, in *International Journal of Urban and Regional Research*, Vol. 23. N° 2.
- Amin, A.(1996): “Beyond associative democracy”, *New Political Economy*, Vol. I, N° 3.
- Amin, A y Thirft, N. (1995): “Institutional issues for the European region : from markets and plans to socioeconomics and powes of association”, in *Economy and Society*, Vol. 24, N° 1.
- Amin, A .y Robins, K.(1994): “El retorno de las economías regionales. Geografía mítica de la acumulación flexible”, en Benko, G. y Lipietz, A.(comps.), *Las regiones que ganan*, Edic. Alfons El Magnanim- Generalitat Valenciana.
- Amin, A .y Robins, K.(1990): “Distritos industriales y desarrollo regional: límites y posibilidades”, en Pyke, F.& Becattini, G. & Sengerberger, W. (comps.) *Industrial Districs and Inter-Firm in Italy*, International Institute for Labour Studies, Geneva.
- Aydalot, P. (ed.) (1986): *Milieux Innovateurs en Europe*, GREMI, París.
- Badía, G.& Pereyra, E.& Lupis, A. & Fagúndez, P. (2000): “La Región Metropolitana como Sistema Político”
- Barreiro Cavestany, F. (2000): *Desarrollo desde el territorio. (A propósito del desarrollo local)*, Instituto Internacional de gobernabilidad, Colección de Documentos, España.
- Becattini, G. (1984): “Ispessimenti localizzati di esternalita”, *Banca Toscana and Studi e Informazioni*, vol. .7, N° 7.
- Becattini, G. (ed.) (1990): *Il pensiero economico: temi, problemi e scuole*, Turín, UTET.
- Becattini, G. (1994): “El distrito marshalliano: una noción socioeconómica”, en Benko, G. y Lipietz, A.(comps.): *Las regiones que ganan. Distritos y redes.Los nuevos paradigmas de la geografía económica*, Edic. Alfons el Magnanim-generalitat Valenciana.
- Bekerman, M.& Sirlin, P. & Streb, M.L. (1995). Las nuevas orientaciones de política industrial y de promoción de exportaciones en Argentina y Brasil. Asimetrías y posibilidades de coordinación, Documento N° 1, CENES.
- Benko, G. y Lipietz, A.(1994): “El nuevo debate regional”, en Benko, G. y Lipietz, A.(comps.), *Op. Cit.*.

- Bertini, S. (1997): “Cambios estructurales en los sistemas PyMEs italianos en los ochenta y noventa”, Informe de Coyuntura, Año VII, N° 67/68, CEB, Bs. As..
- Bianchi, P. (1996): Nuevo enfoque en el diseño de políticas para las Pymes. CEPAL. Buenos Aires.
- Bianchi, P. (1997): Construir el Mercado. Lecciones de la Unión Europea: el desarrollo de las instituciones y de las políticas de competitividad. Universidad Nacional de Quilmes.
- Blumenfeld, H. (1969): “La metrópoli moderna”, en la *Ciudad*, ed. por Scienific American, versión castellana en El Libro de Bolsillo, Alianza Editorial.
- Boisier, S. (1991): “La descentralización: un tema difuso y confuso”, en Dieter Nohlen (Compilador), *Descentralización política y consolidación democrática: Europa-América del Sur*, Madrid, Síntesis/ Nueva Sociedad.
- Boisier, S. (1996): *Modernidad y Territorio*, Cuadernos del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), Santiago de Chile.
- Borello, J.& Fritzche, F. & Barnes, C. (2000): “La industria de la Región Metropolitana de Buenos Aires. Reflexiones sobre la Bibliografía Reciente, con Énfasis en los Estudios sobre PyMEs”, en *Las Pequeñas y Medianas Empresas: Entorno, Estrategias y Potencial Transformador*, Red PyMEs MERCOSUR-Instituto de Economía y Finanzas, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Córdoba.
- Borello, J. (2000): “Notas sobre la industria en el norte y oeste de la Región Metropolitana de Buenos Aires: Situación, dinámica y acciones locales”, en Borello, J. (coord.) *Bulones y canguros. Los ejes productivos del desarrollo local*, Instituto del Conurbano-Universidad Nacional de General Sarmiento, Universidad Nacional de General Sarmiento, Programa de Desarrollo Local- Serie Cartillas N° 4.
- Borello, J.& Vio, M. & Fritzche, F. (1999): *Tres paradojas en la dinámica industrial de la Región Metropolitana de Buenos Aires, 1985 –1994*, Ponencia presentada en la Reunión Anual de la Red PyMEs.MERCOSUR, Facultad de Ciencias Económicas y Sociales, Universidad Nacional de Mar del Plata, 18-19 de noviembre.
- Borello, J.& Vio, M. & Fritzche, F. , con Bottaro, L. (1999): *La geografía de la industria en la Región Metropolitana de Buenos Aires. Análisis de los censos económicos de 1985 y 1994*, Informe de investigación N°10, Instituto del Conurbano, Universidad Nacional de General Sarmiento, octubre de 2000.
- Borello, J. A, con Fristzche (1994): “Capacitación, educación y empleo en la industria del partido de General Sarmiento” en Coraggio, J. L. y Borello, J. A. (comp.) *Estudios de apoyo a la organización de la Universidad Nacional de General Sarmiento*, Documentos de Trabajo N° 5, Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Borja, J. y otros (1987): *Organización y Descentralización Municipal*, EUDEBA, Buenos Aires.
- Borja, J. (1990): “Políticas y gobierno en las grandes ciudades”, en Borja, J.& Castells, M. & Dorado, R. & Quintana, I. (Comp.), *Las Grandes Ciudades en la Década de los Noventa*, Ed. Sistema, Madrid.
- Borja, J. (1997): *Sobre el Gobierno de las Ciudades Metropolitanas*, Contribución al Encuentro “El Buen Gobierno Local”, UNGS, Instituto del Conurbano.

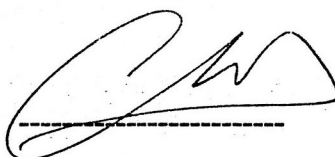
- Borja, J. y Castells, M. (1997): "Local y Global. La gestión de las ciudades en la era de la información", United Nations for Human Settlements (Habitat), Taurus Pensamiento, Madrid.
- Boscherini, F. y Poma, L. (2000): "Más allá de los sistemas industriales: El nuevo concepto del territorio en el marco de la economía global", en Boscherini, F. y Poma, L. (comp.): *Territorio, conocimiento y competitividad de la empresa: El rol de las instituciones en el espacio global*, UNGS- ANTARES, Buenos Aires-Madrid, Miño y Dávila Editores.
- Boyer, R. (1986): *Le théorie de la régulation: une analyse critique*, París, la Découverte.
- Boyer, R. (1991): *New directions in management practices and work organization*.
- Boyer, R. (1992): *La teoría de la regulación*, Valencia, Ed. Alfons el Magnanim.
- Boyer, R. (1993): "About the role and efficiency of markets: history, theory and policy in the light of the nineties", Monografía 9320, CEPREMAP/CNS, París.
- Boyer, R. (1994): "Las alternativas al fordismo. De los años 80 al siglo XXI", en Benko, G. y Lipietz, A.(comps.), Op. Cit..
- Boyer, R. (1999): *Dos desafíos para el siglo XXI: disciplinar las finanzas y organizar la internacionalización*, Revista de la CEPAL N° 69.
- Bresser Pereira, L.C. (1998): "La reforma del Estado de los años noventa. Lógica y mecanismos de control", *Rev. Desarrollo Económico*, vol. 38, N°150.
- Bresser Pereira, L.C. & Maravall, J. M. & Przeworski, A. (comps)(1993): *Economic Reforms in New Democracies*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Brusco, S. (1990): "The idea of the industrial district: its genesis", en Pyke, F.& Becattini, G. & Sengerberger, W. (comps.) Op. Cit..
- Castells, M. (1999): *La era de la información. Economía, sociedad y cultura*, Volumen 1: la Sociedad Red, Siglo XXI, México.
- Camagni, R. (1991): "Local "Milieu", Uncertainly and Innovation Networks: Towards a New Dinamic Theory of Economic Space", en Camagni, R. (ed.) *Innovation Networks; Spatial Perspectives*, Belhaven Press, Londres.
- CEPAL (1994): *América Latina y el Caribe. Políticas para mejorar la inserción de la economía mundial*, CEPAL/Naciones Unidas, Santiago de Chile.
- Coraggio, J.L. (1994): *Economía Urbana. La perspectiva popular*, Edición Abya Yala -Flacso- ILDIS, Quito.
- Coraggio, J.L. (1997): *Descentralización el día después...*, Cuadernos de Posgrado, Secretaría de Posgrado – Facultad de Ciencias Sociales, Oficina de publicaciones del CBC, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.
- Coraggio, J. L. (1998): *Economía Popular Urbana. Una nueva perspectiva para el desarrollo local*, Programa de Desarrollo Local –Serie cartillas N°1, UNGS.
- Coriat, B. (1979): *L'atelier et le chronomètre*, París, C. Bourgois.
- Coriat, B. (1995): *Pensar al revés*, Siglo XXI.
- Coriat, B. y Dosi, G. (1995): "The institutional embeddedness of economic change. An appraisal of the "evolutionary" and "regulationist" research programmes", IIASA, WP-95-117, Luxemburgo.
- Coriat, B. (1997): *Los desafíos de la competitividad*. Eudeba. Buenos Aires.
- Courlet, C. y Pequeur, B. (1994): "Sistemas industriales locales en Francia: Un nuevo modelo de desarrollo", en Benko, G. y Lipietz, A.(comps.), Op. Cit..
- Courlet, C. y Soulage, B. (1995): "Dinámicas industriales y territorio", en Vasquez Barquero, A. y Garafoli, G. (comps.), *Desarrollo Económico local en Europa*, Colegio de Economistas de Madrid.

- Chang, Ha-Joon (1994): *The Political Economy of Industrial Policy*, St. Martin's Press.
- Chabot, G. (1972): *Las ciudades*, Editorial Labor S.A., Barcelona.
- Dosi, G. (1991): "Una reconsideración de las condiciones y los modelos de desarrollo. Una perspectiva "evolucionista" de la innovación, el comercio y el crecimiento", en *Pensamiento Iberoamericano*, N° 20.
- Doherty, P. (1997): *Regional Innovation and Industrial Policies and Strategies. -A selective Comparative European Study-*, Dublin Institute of Technology, Ireland.
- Evans, P. (1996): "El Estado cómo problema y cómo solución", *Rev. Desarrollo Económico*, vol. 35, N° 140.
- Esteso, R. (1989): "Descentralización, municipio y actividad económica del Estado", en Esteso, R. y Tocino, C. (Compiladores): *Municipio y Región*, IIPAS-EBERT.
- Ferraro, C.& Costamagna, P.& Ventura, J. P. & Carmona, R. & Sztwualrk, S. & Ibáñez, C. & Gatto, F. (2000): *Buenas Prácticas Institucionales en Apoyo a PyMEs. Análisis de algunas experiencias recientes en Argentina*, CEPAL, Documento de Trabajo N° 86.
- Fritzsche, F.& Vio, M. (2000): "El desarrollo local en áreas metropolitanas y el papel de la industria", en Borello, J. (coord.), *Op.cit.*.
- Freeman, C. (1994): *Critical survey. The economist of technical.*
- Galantay, E.Y. (comp.)(1987): *The Metropolis in Transition*, An ICUS book, Paragon House Publishers, New York.
- Garafoli, G. (1994): "Los sistemas de pequeñas y medianas empresas: Un caso paradigmático de desarrollo endógeno", en Benko, G. y Lipietz, A.(comps.), *Op. Cit.*.
- Gatto, F. (1989): Cambio Tecnológico Neofordista y Reorganización Productiva. Primeras reflexiones sobre sus implicaciones territoriales, *Rev. EURE*.
- Gatto, F. (1994): El desafío de la internacionalización y el Mercosur para las Pymes argentinas, CEPAL, Buenos Aires.
- Gatto, F. (1996): La crisis actual en la empresa Pyme: La ruptura del modelo tradicional y la construcción de nuevas capacidades competitivas, CEPAL, Buenos Aires.
- Gatto, F. (1998): El desafío competitivo que plantea el Mercosur a las pequeñas y medianas empresas industriales. Elementos para el diseño e implementación de políticas de cooperación y apoyo técnico, CEPAL, Buenos Aires.
- Gatto, F. y Ferraro, C. (1997): *Consecuencias iniciales de los comportamientos Pymes en el nuevo escenario de negocios en Argentina*, CEPAL, Volumen 1, Buenos Aires.
- Gatto, F. y Listerri, J.J. (1997): *Guía Metodológica para la Preparación de Estrategias Desarrollo Empresarial y de la Pequeña y Mediana Empresa*, BID.
- Gatto, F. (1999): "Las Pequeñas y Medianas Empresas Argentinas frente al 2000", en *Las PyMEs . Clave del crecimiento con equidad*, SOCMA-Sociedad Macri.
- Gatto, F.& Ferraro, C.& Carmona, R. & Sztulwark, S. (2000): *Análisis de la experiencia del Instituto de Desarrollo Empresario Bonaerense -IDEB-*, Documento de Trabajo N° 85, CEPAL.
- Geddes, P. (1960): *Ciudades en evolución*, Bibli. de Planeamiento y Vivienda, Vol. 5, Ediciones Infinito, Bs. As..

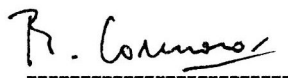
- Kosacoff, B. (1998): "Estrategias empresariales y ajuste industrial" en Kosacoff, B. (comp.) *Estrategias empresariales en tiempos de cambio*, UNQUI-CEPAL/Naciones Unidas.
- Kosacoff, B. y Ramos, A. (1998): "Consideraciones económicas sobre la Política Industrial" en Kosacoff, B. (comp.) Op. Cit..
- Krueger, A. (1974): "The Political Economy of the Rent-Seeking Society", *American Economic Review* 64 (3).
- Krugman, P. (1996): *Geography and Trade*, London, England.
- Lahera, E. & Otone, E. & Rosales, (1995): "Una síntesis de la propuesta de la CEPAL", *Rev. de la CEPAL* N° 55.
- Leborgne, D. y Lipietz, A. (1994): "Flexibilidad ofensiva, flexibilidad defensiva. Dos estrategias sociales en la producción de los nuevos espacios económicos", en Benko, G. y Lipietz, A. (comps.) Op. Cit..
- Leborgne, D. y Lipietz, A. (1993): "El postfordismo y su espacio", en *Realidad Económica*, N°2, Buenos Aires, IADE.
- Lipietz, A. (1979): *Crise et inflation. Pourquoi?*, París, Maspero.
- López, A. y Lugones, G. (1999): "Las PyMEs como impulsadoras del desarrollo regional", *Las PyMEs. Clave del crecimiento con equidad*, Op. Cit..
- Loveman, G. y Sengerberger, W. (1990): *The reemergence of small scale production: An International Comparison*.
- Lundvall, B. (1992a): *National systems of innovation. Towards a theory of innovation and interactive learning*, Pinter, Londres.
- Lundvall, B. (1992b): "The learning economy: challenges to economic theory and policy", paper at the EAEPE Conference Copenhagen.
- Madoery, O. (1997): "La gestión estratégica del desarrollo en el área del Gran Rosario", en García Delgado, D. (comp.): *Hacia un nuevo modelo de gestión local. Municipio y sociedad civil en Argentina*, UBA-FACSO, Bs. As..
- Milesi, D. y Morí-Koenig, V. (1999): "Utilización de políticas de apoyo a las PyMEs" en Yoguel, G. y Moorí-Koenig (coord.) *Los problemas del entorno de negocios. El desarrollo competitivo de las PyMEs argentinas*, UNGS-FUNDES, Niño y Dávila Editores, Capítulo 9.
- Moorí-Koenig, V. y Yoguel, G. con Cessetti Roscini, M. y Fritzsche, F. (1998): El desarrollo de las capacidades innovativas de las firmas en un medio de escaso desarrollo del sistema local de innovación. En *Revista de Comercio Exterior*, Vol. 48, N° 8, México y en San Miguel: UNGS (Documento de Trabajo N° 9).
- Morgan, K. (1995), "The Learning Region. Institutions, Innovation and Regional Renewal", University of Wales Cardiff.
- Nelson, R. (1991): "Why do firms differ, and how does it matter?", *Strategic Management Journal*, Vol.12.
- Nelson, R. (1997): *How new is new growth theory: a different point of view*.
- Nelson, R. y Winter, G. (1982): "An evolutionary theory of economic change"; Cambridge: Harvard University Press.
- Nooteboom, B. (1998): "Efectos del tamaño de la empresa en los costos de transacción" en Kantis, H. y otros (comps.) Op. Cit..
- Ocampo, J. A. (1998): "Más allá del Consenso de Washington: una visión desde la CEPAL", *Rev. de la CEPAL* N° 66.
- Peres, W. (1997): *Políticas de Competitividad Industrial. América Latina y el Caribe en los Años Noventa*. Siglo XXI Editores. México, D.F.

- Perez, C. (1986): "Las nuevas tecnologías: una visión del conjunto", *La Tercera Revolución Industrial*, en Ominami, C. (comp.), RIAL-GEL, Buenos Aires.
- Pyke, F. & Becattini, G. & Sengerberger, W. (comps.) (1990) *Industrial Districs and Inter-Firm.....*, Op.Cit.
- Piore y Sabel (1984): *The second industrial divide*, N.York., Basic Books.
- Pírez, P. (1991): Para pensar los gobiernos locales en las Áreas Metropolitanas de América Latina, *Rev. Medio Ambiente y Urbanización*, Año 9, N° 35.
- Pírez, P. (1994): Buenos Aires Metropolitana. Política y gestión de la ciudad, Centro Editor de América Latina.
- Pitelis, C. (1996): *Industry strategy: theory, international comparisons, lessons (Transparencias)*.
- Pitelis, C. (1997): *Productivity, competitiveness and convergence in the global economy: the rol of industrial policy and institutions*, Research Papers in Management Studies, Judge Institute of Managment Studies, University of Cambridge.
- Pitelis, C. (1998): *Productivity, competitiveness and convergence in the European Economy*, Contributions to Political Economy, October.
- Porter, M. (1999) "Los clusters y la competitividad" en Elgue, M.C. (Eds.) *Globalización, desarrollo local y redes asociativas*; Edit. Corregidor
- Possas, M.L. (1995): "Competitivida e sistemica e politica industrial: implicoes para o Brasil", Rio de Janeiro, UFRJ.IEI.FEA.
- Pratten, C. (1991): *The competitiveness of small firms*, Cambridge University Press.
- Programa de Fortalecimiento Sectorial en los partidos de Moreno, San Miguel, Malvinas Argentinas y José C. Paz (2000), Instituto de Industria, UNGS, mimeo.
- Putnam, R. (1993): *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton, New Jersey, Princeton University Press.
- Resultados del Observatorio PyME en San Martín 2do. Informe (1998): *Políticas Públicas para las PyMEs: Nuevos escenarios, experiencias nacionales e internacionales*, Cuaderno N°2, IMES.
- Ramos, J. (1996): Política Industrial y competitividad en economías abiertas, Serie Desarrollo Productivo N° 34, CEPAL.
- Ruiz Durán, C. (1995): *Economía de la Pequeña Empresa*, Ariel Divulgación, México.
- Scott, A. (1988): *Metropolis, From the Division of Labour to Urban Form*, Los Ángeles, University of California Press.
- Scott, A. (1994): "La economía metropolitana: Organización industrial y crecimiento urbano", en Benko, G. y Lipietz, A.(comps.), Op. Cit..
- Sica, D. E., con Lavasello, P. y Naclerio, A. (1998): *La Experiencia Industrial Bonarense. Un análisis de la oferta de políticas*, Informe de Coyuntura, Centro de Estudios Bonaerenses (CEB).
- Stiglitz, J. (1998): "Más instrumentos y metas más amplias para el desarrollo. Hacia el Consenso Post-Washington", Vol.38, N° 151, octubre-diciembre.
- Storper, M. y Walker, R. (1989): *The Capitalist Imperative. Territory, Technology and Industrial Growth*, Oxford, Basil Blackwell.
- Storper, M. y Scott, A. (1989): "The geographical foundations and social regulations of flexible production complexes", en Wolch, J., Dear, M. (Eds.) *The power of geography: how territory shapes social life*, Boston, Unwin Hyman, 21-40.
- Teubal, M. (comp.) Elementos para el diseño de políticas industriales y tecnológicas en América Latina, Cuadernos de la CEPAL N° 63.

- UIA de Tres de Febrero (1997) Diagnóstico y propuestas para el sector PyME del partido de Tres de Febrero
- Vázquez Barquero, A. (1988): Desarrollo local. Una estrategia de creación de empleo, Madrid, Ed. Pirámide.
- Vázquez Barquero, A. (1993): Política económica local. La respuesta de las ciudades a los desafíos del ajuste productivo, Ediciones Pirámide, Madrid.
- Victory, C. (1997): *Gobiernos municipales y desarrollo local en Latinoamérica*, ILPES.
- Yoguel, G. (1998): "El ajuste empresarial frente a la apertura: la heterogeneidad de las respuesta de las PyMEs",. Desarrollo Económico, número especial, vol.38 (otoño 1998).
- Yoguel, G.& Moori-Koenig y Boscherini, F. (1999): "Nuevos enfoques de la Política Industrial de Apoyo a la PyME" en *Las PyMEs. Clave del crecimiento con equidad*, SOCMA-Sociedad Macri.
- Yoguel, G. & Boscherini, F. (1999): El desarrollo de las capacidades innovativas de las firmas y el rol del ambiente: el caso de firmas industriales argentinas pertenecientes a distintos sistemas locales. Evaluación de hipótesis en diversos sistemas locales. Presentado el Seminario de Clusters y Sistemas locales de innovación organizado en septiembre de 1999 por el Instituto de Ecoomía-NEIT, Campiñas, Brasil
- Yoguel, G. (1999): "El aislamiento de las firmas y el rol del ambiente de negocios", en Yoguel, G. y Moori-Koenig (coord..) Op. Cit.



Tutor de tesis: Lic. Gustavo Badía. Investigador-docente asociado del Area Procesos y Agentes del Desarrollo Urbano y Coordinador de la Carrera de Administración Pública con orientación al gobierno local del Instituto del Conurbano (ICO) de la Universidad Nacional de General Sarmiento.



Autor: Lic. Rodrigo Carmona. Investigador-docente del Instituto de Industria (Idel) de la Universidad Nacional de General Sarmiento.