

**COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (CEPAL)
DEUTSCHE GESELLSCHAFT FÜR TECHNISCHE ZUSAMMENARBEIT (GTZ)**

**LA ARTICULACIÓN Y LAS INTERACCIONES ENTRE INSTITUCIONES: LA
INICIATIVA DE DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL DE RAFAELA, ARGENTINA**

**PROYECTO CEPAL/GTZ "DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL Y
DESCENTRALIZACIÓN EN AMÉRICA LATINA"**

Santiago, Chile, 2000

Distr.
RESTRINGIDA

LC/R.2011
28 de julio de 2000

ORIGINAL: ESPAÑOL

CEPAL

Comisión Económica para América Latina y el Caribe

**LA ARTICULACIÓN Y LAS INTERACCIONES ENTRE INSTITUCIONES: LA
INICIATIVA DE DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL DE RAFAELA, ARGENTINA**

El presente documento fue preparado por el señor Pablo Costamagna, en el marco del Proyecto CEPAL/GTZ de *Desarrollo Económico Local y Descentralización* de la División de Desarrollo Económico. El autor desea agradecer la asistencia técnica y la colaboración de Mauricio Cause, Carlo Ferraro y Elina Gor, además de la valiosa participación de Gustavo Pieroni en el trabajo de campo y recolección de información. Finalmente, el autor desea agradecer el apoyo y los comentarios de Gabriel Aghón, experto Principal del Proyecto CEPAL/GTZ. Las opiniones expresadas en este documento, el cual no ha sido sometido a revisión editorial, son de la exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la Organización.

00-08-678

ÍNDICE

| | |
|---|----|
| RESUMEN | 1 |
| I. INTRODUCCIÓN | 3 |
| II. PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS DE LA INICIATIVA DE DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL DE RAFAELA..... | 5 |
| 1. El proceso de desarrollo de Rafaela | 5 |
| 2. El sistema institucional de Rafaela | 7 |
| III. CARACTERIZACIÓN DEL TERRITORIO..... | 15 |
| 1. El sector industrial | 16 |
| 2. El sector primario..... | 18 |
| 3. Otros indicadores | 18 |
| IV. ALIANZAS Y COOPERACIÓN PÚBLICO PRIVADA..... | 21 |
| 1. La cooperación interinstitucional | 22 |
| 2. Liderazgo y tejido institucional..... | 23 |
| 3. La reflexión conjunta y el consenso..... | 27 |
| V. DESCENTRALIZACIÓN E INSTRUMENTOS | 29 |
| 1. La experiencia como aporte a una política provincial de descentralización..... | 29 |
| 2. El proceso de derrame o el efecto aprendizaje de esta experiencia..... | 31 |
| 2.1. Identificación del panel de ciudades e informantes claves | 31 |
| 2.2. Formulario..... | 31 |
| 2.3. La integración como proceso de aprendizaje..... | 34 |
| VI. CONCLUSIONES | 37 |
| BIBLIOGRAFÍA | 41 |
| ANEXO | 43 |
| Notas..... | 45 |

RESUMEN

La iniciativa de desarrollo local gestada en la ciudad de Rafaela se ha convertido en una experiencia que, si bien dista mucho de lo ideal, es una demostración de los logros que pueden alcanzarse cuando una sociedad local decide involucrarse, íntegramente y de forma articulada en la construcción de una mejor adaptación al fenómeno de la globalización y la presión competitiva de ella derivada. Los fundamentos básicos del éxito alcanzado por esta experiencia son una idea estratégica de desarrollo y un ambiente con vocación de cambio, ambos ligados a una práctica continua asociada con liderazgos basados en hegemonías constructivas, articuladas y abiertas a la participación y generación de consenso.

Es una experiencia donde el sector público local es determinante en la decisión de ser parte de la promoción del desarrollo apostando a un modelo de articulación y generación de bases para que él mismo u otros actores individuales o institucionales propicien acciones de planificación estratégica adicionando a la perspectiva económica, los aspectos de lo urbano ambiental y el desarrollo social.

Esta acción cooperativa en el tiempo, generó una mayor eficiencia en el entorno, en términos de facilitar el impacto de las políticas a las pequeñas y medianas empresas (PYME) superando el viejo dilema de las políticas desde la oferta y desde la demanda para plantearlas en el marco de una relación de ida y vuelta y de control a partir de los fluidos contactos y la confianza existente.

La actitud proactiva de Rafaela a relacionarse con lo externo genera efectos de demostración y de aprendizaje sobre los actores de otras localidades que de alguna manera tomaron contacto con la ciudad. Surge claramente el concepto de “la articulación público-privada”, traducido en términos del consenso existente entre el conjunto de actores que permite el mayor involucramiento de las empresas en los programas de apoyo en las ciudades de origen.

Otro factor decisivo ha sido la fuerte decisión política del estado local rafaelino de involucrarse en las acciones productivas como un elemento estratégico o identificar como uno de los principales logros del mismo una política “cara a cara” con los empresarios que abrió el diálogo, generó confianza y cambió los temas de relación entre el municipio y el sector productivo.

Otro elemento fundamental es el papel de las instituciones privadas como constructoras de acuerdos regionales, proceso que no es absolutamente espontáneo, sino que la actitud proactiva de Rafaela constituye un canal a partir del cual la integración y los beneficios de ella derivada se aceleran. Las instituciones también aprenden y se afianza la integración.

No obstante los importantes avances en la iniciativa de desarrollo económico local de Rafaela, es importante destacar algunos de los principales desafíos pendientes relacionados con la necesidad de recrear su fuerza endógena, revisar sus restricciones y observar atentamente la realidad “de cara” al siglo que viene.

Esto incluye la decisión de acelerar los procesos de innovación en búsqueda de las nuevas fronteras técnicas; romper las heterogeneidades existentes al interior del sistema productivo con respecto a la capacidad innovativa de las firmas; establecer acciones de seguimiento permanente de parte de especialistas que con una alta vinculación con la práctica que van generando indicios de por donde avanzar; fortalecer las acciones de cooperación y capacitación; y renovar la construcción de las alianzas público-privada. Todas estas acciones teniendo como meta fundamental preparar a las regiones para conectarse mejor con el mundo globalizado.

I. INTRODUCCIÓN

Cuando analizamos el desarrollo de la ciudad de Rafaela es importante plantear que estamos ante una experiencia de construcción que se formaliza en el tiempo y que debe ser vista como un proceso donde se combina una importante cantidad de variables, y que a diferencia de otras iniciativas, no tiene como punto de partida una situación de crisis identificable.

De todas maneras, debido al impacto causado por la transformación económica producida por la globalización y los cambios tecnoproductivos, lo más rico del desarrollo de Rafaela aparece en una etapa reciente, a partir de la década de 1990, donde la ciudad adopta una estrategia ofensiva para enfrentar el cambio.

Por otro lado y también a manera introductoria, esta iniciativa de desarrollo ha sido estudiada con profundidad por un conjunto de investigadores e instituciones cuyas producciones han servido de base para elaborar este escrito y que se presentan en la bibliografía.

Esta profusa bibliografía tiene como característica haber ido un poco más allá de su aporte teórico, ya que ha sido la base de un sinnúmero de discusiones y reflexiones sobre la práctica, y que, a esta altura, podemos señalarla como una de las fortalezas del proceso.

Por último, el documento pretende agregar una línea de análisis desde la perspectiva de observar como una iniciativa de este tipo aporta al crecimiento de otras de distinta naturaleza y características, y en condiciones de partida más incipientes.

II. PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS DE LA INICIATIVA DE DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL DE RAFAELA

1. El proceso de desarrollo de Rafaela

Rafaela está ubicada en el departamento Castellanos, en el centro oeste de la provincia de Santa Fe a 100 kilómetros de la capital provincial y a 500 km. de la capital del país aproximadamente. Actualmente tiene una población estable de 80.000 habitantes con un área de influencia, como centro regional de 200.000 habitantes. Nace a fines del siglo XIX con la llegada de los primeros inmigrantes suizos-alemanes e italianos que traían consigo un cúmulo de saberes de viejos oficios con lo cuales dan comienzo a la actividad productiva del territorio.

Aquí aparecen los primeros rasgos a tener en cuenta en el proceso de desarrollo. Por un lado, una estructura social homogénea formada por gente con cultura del trabajo, del esfuerzo, del ahorro. Por otro, los lazos de solidaridad entre los miembros de la comunidad, originados por el hecho de compartir la situación de inmigrantes del mismo origen, enfrentados a nuevos códigos y costumbres de un territorio hasta entonces desconocido.



Nota: Los límites y los nombres que figuran en este mapa no implican su apoyo o aceptación oficial por las Naciones Unidas.

Al igual que en el resto del país en esa época, las actividades agrícolas y ganaderas fueron las principales a inicios del siglo XX, potenciándose entre 1930 y 1950 la actividad ganadera orientada hacia la producción láctea. (En el período 1930–1950 crece un 86% el número de cabezas de ganado vacuno en existencia y la producción de leche crece un 163%, esto muestra un sustancial incremento en la productividad).

La conformación de la industria Rafaelina estuvo íntimamente ligada al desarrollo de la actividad agropecuaria. Así, a partir de la segunda década del siglo y con más fuerza a partir de la crisis internacional de los años treinta, comienza a estructurarse un sistema de producción de manufacturas que tuvo sus dos ejes principales en la transformación de los productos primarios

locales y en la producción de maquinaria agrícola. Esta última fue desde principios de siglo uno de los pilares de la industria regional, inclusive en 1984 generaba el 38% del valor bruto de la producción metalmeccánica del departamento Castellanos.

A principios de la década del sesenta, la generación de créditos subsidiados para la compra de maquinaria agrícola facilitó el crecimiento de esta industria, estimulando fuertemente la demanda interna. Una década después se consolidó el crecimiento de las exportaciones de maquinarias, lo que constituyó un aporte adicional para fortalecer al sector.

No obstante, entre 1974 y 1985 las fábricas regionales pasaron del crecimiento sostenido a la peor crisis de su existencia. En 1977, los créditos subsidiados dieron paso a la aparición de créditos indexados, origen de una vertiginosa caída en los niveles de venta en el mercado interno. Por otra parte, a fines de la década del setenta la sobrevaloración del peso había llegado a un nivel tal, que resultaba, por ejemplo, más conveniente la importación de tractores que su fabricación local.

En este sentido, la reducción e inestabilidad de la demanda para la maquinaria agrícola afectó de manera profunda a los establecimientos dedicados a esta actividad en la zona del Departamento Castellanos. El balance entre 1973 y 1984 de cierres y aperturas de nuevas firmas es negativo.

Por otro lado, a partir de fines de la segunda gran guerra, la actividad metalmeccánica regional se fue desplazando hacia la producción de autopartes (en la década del setenta) y éste es un ejemplo del proceso evolutivo de los últimos treinta años en Rafaela. Estas empresas se iniciaron como proveedoras de un mercado zonal de reposición, ingresando a la sombra de proveedores tradicionales, compitiendo en ese entonces por precios, sin intentar competir en la calidad del producto.

Posteriormente, dos situaciones se superponen y posibilitan la ampliación de las actividades hasta abarcar el mercado nacional de reposición: Por una parte, el aumento constante de la antigüedad del parque automotor genera una demanda creciente de reposición, y por otra, la posibilidad de ocupar los espacios dejados vacantes por el retiro de las tradicionales firmas líderes del proceso de sustitución de importaciones.

Es importante destacar también que en la década del ochenta experimentaron un gran impulso los establecimientos que se dedican a producir equipos y partes para la fabricación y enfriamiento de alimentos y para la fabricación de alimentos balanceados. En estas actividades se dieron desmembramientos societarios en los cuales los ex-socios o descendientes de fundadores crean nuevas empresas con capitales locales, siendo este espíritu empresario otro rasgo valorable en la corta historia.

Respecto al recurso humano que dio inicio al proceso de desarrollo económico de Rafaela, podemos decir que la mayor parte de los empresarios de primera generación no eran universitarios sino técnicos y muy buenos gerenciadorees o conocedores del negocio. En aquellas empresas con dos

o tres generaciones incorporadas a la gestión, recién en la actualidad se pueden ubicar universitarios especializados como empresarios.

Además, la mayor importancia asignada al conocimiento de posibilidades de mercado, más que de sus propias potencialidades productivas, los ha llevado a dar respuesta a las mismas a través de nuevos productos o nuevos procesos productivos. Para esto, se incorporaron ingenieros al área productiva y se desarrollaron una muy buena trama de relaciones de marketing informal, buscando captar nichos de mercado en función de ventajas competitivas específicas.

Hasta fines de 1980 el conjunto de industrias rafaelinas, en especial las metalmecánicas, vivieron un período de expansión de los negocios generalizados. Esto fue, en parte, resultado de la sobrevaloración del dólar con respecto al peso que permitió ganar mercado externo, lo que a su vez ofició como “paraguas protector” ante la competencia interna proveniente del extranjero.

En este marco, muchas micro-empresas con escasa antigüedad en el mercado, lograron acceder a tamaños y niveles de facturación de PYME en un corto período de tiempo, estructuradas con base en procesos productivos de escasa intensidad de capital pero de alta flexibilidad y especialización.

A inicios de los años noventa la ventaja del tipo de cambio desaparece bruscamente y paralelamente en algunos casos tuvieron que enfrentar competencia del exterior debido al rápido proceso de apertura. Si bien el primer efecto fue una disminución importante del nivel de exportaciones, la pérdida de estos mercados externos fue compensada por la dinamización del consumo y las inversiones que se dieron en el mercado interno. Esto permitió, con sacrificios, reformular la estructura productiva de muchas empresas, incorporando tecnología de producción y de gestión.

La actualización tecnológica y de gestión hizo que muchas firmas puedan hacer frente a la producción transnacional y las colocó en la posibilidad de reinsertarse en el mercado exterior, especialmente a partir de la puesta en marcha del MERCOSUR.

Completando el diagnóstico, es importante destacar que el proceso de desarrollo económico de Rafaela estuvo acompañado por una serie de factores endógenos no económicos, algunos ya nombrados como la homogeneidad de la estructura social, la dinámica empresarial y otros que describiremos más adelante como la capacitación, la educación, el entramado institucional y la cooperación en el mismo.

2. El sistema institucional de Rafaela

A través del siguiente cuadro podemos visualizar dos grandes etapas en el proceso de desarrollo institucional de Rafaela, la primera que se inicia a principios de siglo y la segunda que comienza a desarrollarse a fines de la década del ochenta en la cual la primera institución se crea en 1991 pero que encuentra su aprendizaje en la fase precedente, tanto en el desarrollo económico como institucional.

EVOLUCIÓN INSTITUCIONAL DE RAFAELA¹

| | |
|------|--|
| 1906 | Sociedad Rural (SR) |
| 1912 | Escuela de Educación Técnica (EET) |
| 1926 | Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) |
| 1932 | Centro Comercial e Industrial (CCI) |
| 1966 | Cámara de Industriales Metalúrgicos (CIM) |
| 1972 | Universidad Tecnológica Nacional – Delegación Rafaela (UTN) |
| 1978 | Cámara de Comercio Exterior (CCE) |
| 1991 | Secretaría de Programación Económica (SPE) |
| 1992 | Fundación para el Desarrollo Regional (FDR) |
| 1993 | Cámara de Pequeñas Industrias de la Región (CaPIR) |
| 1995 | Centro de Investigación Tecnológica Rafaela (CITRA) |
| 1996 | Centro Desarrollo Empresarial (CDE) |
| 1996 | Plan Estratégico Rafaela (PER) |
| 1997 | Instituto de Capacitación y Estudios para el Desarrollo Local (ICEDEL) |

Como características de la evolución del sistema institucional podemos decir que en la primera etapa la complejidad de las relaciones existentes en la esfera de instituciones públicas y privadas era baja si la comparamos con experiencias europeas, pero de notable espesor y calidad si la confrontamos con otras regiones del país.

Esta situación hizo que la sociedad rafaolina fuera capaz de generar un ambiente favorable para la cooperación entre las instituciones, factor que contribuyó a la generación de una capacidad estratégica que permitió responder positivamente a los cambios macroeconómicos de Argentina.

Esta fase fue positiva y además sirvió como ejercicio colectivo de cooperación y acumulación de conocimientos. Se construyó un importante activo en la sociedad que consistió en la disponibilidad de los agentes locales ya sean instituciones, empresas o ciudadanos a considerar la cooperación como un instrumento útil y accesible para alcanzar sus propios objetivos y el objetivo de la comunidad en general.

Referenciando la situación del país en ese período, Argentina presentó como elemento distintivo de la evolución del sistema económico y en particular del sector industrial, un alto grado de fragmentación y de aislamiento en el comportamiento de los agentes económicos, en el sentido que cada uno se movía persiguiendo sus propios intereses sin considerarse como elemento de un sistema más complejo.

Estos agentes tenían una visión de la realidad bastante limitada y en las relaciones establecidas con otros sujetos se evidenciaba una falta de confianza en la cooperación recíproca. En otras palabras, los agentes no veían en las relaciones con otros, un camino factible para crear condiciones de crecimiento y desarrollo colectivo, ni una forma de trabajo que pueda traerles beneficios comunes.

La mayor parte de los agentes económicos desarrolló una cultura empresarial pasiva, más que productiva, en el sentido que los objetivos y las estrategias estaban planteadas en el corto plazo, para

aprovechar ocasiones y oportunidades que en determinados momentos parecían muy favorables, sin considerar la importancia de desarrollar conocimientos y capacidad en el largo plazo.

Esta postura tuvo consecuencias directas sobre la modalidad de funcionamiento del sistema económico, donde además, no han sido importantes las acciones del sistema institucional, ya que no fueron valoradas correctamente las ventajas derivadas de operar en un ambiente de cooperación que genere externalidades positivas y que facilite las acciones de los agentes económicos.

Podemos resumir diciendo que la confianza y la cooperación entre sujetos no fue un elemento considerado esencial para el funcionamiento del sistema económico argentino.

Sin perder de vista el ámbito nacional y retomando el desarrollo institucional de Rafaela en la primera etapa, marcamos algunos momentos importantes: la formación de la Escuela Técnica en 1912, la creación del Centro Comercial e Industrial en 1932 y la constitución de la Cámara de Comercio Exterior en 1978. Cabe aclarar que lo hacemos a conciencia de que estamos haciendo un resumen de los hechos en beneficio de este documento.

La Escuela de Educación Técnica en sus inicios denominada Escuela de Mecánicos Agrícolas, nutrió a la ciudad de numerosos recursos humanos con que contó la industria, ya que en sus aulas y talleres del área metalúrgica se gestaron los empresarios más dinámicos de este rubro. Posteriormente, en 1966 el sector metal-mecánico crea su cámara donde la mayoría de los industriales que la integran son ex alumnos de la escuela técnica. Esta relación que se mantiene aún en la actualidad, produjo y sigue haciéndolo, efectos positivos sobre la formación de los recursos humanos a través de una profunda relación escuela-empresa.

Otro momento importante fue la creación del Centro Comercial e Industrial (CCI) en 1932, el mismo se ocupa principalmente de cuestiones gremiales. Éste era la institución donde los empresarios llevaban sus problemas, con el transcurso del tiempo ha comenzado a interesarse por la problemática de la sociedad Rafaelina y por ejemplo en el plano educativo impulsó junto a otros actores la creación en Rafaela de una Unidad Académica de la Universidad Tecnológica Nacional nacida en 1972. Hoy el CCI es madre de 24 cámaras de la industria y comercio con ascendencia en todo la región.

La creación de la Cámara de Comercio Exterior en 1978 es otro hito en el cual un grupo de empresas se asocia en la búsqueda de mercados externos, marcándose una notable anticipación estratégica al proceso que vivía Argentina y permitiendo a Rafaela adelantarse a la crisis. El grupo, integrado mayoritariamente por el sector metalúrgico, recibe un importante proceso de capacitación y adopta una gimnasia asociativa en forma paralela a otro de acumulación de capital físico y monetario que se reinvierte en las empresas cuando el país entra en la denominada gran desindustrialización de los años ochenta.

En esta apretada síntesis, vemos que en la primera fase el sector industrial se anticipa en términos de comercio exterior a la crisis y, para ello, articula relaciones de cooperación con sus

pares. La escuela técnica fortalece su histórica relación a los industriales metalúrgicos y sigue interviniendo en el proceso de formación de futuros empresarios. El resto de las instituciones, si bien aún respondían a un comportamiento de organización mucho más cerrado en sus propios intereses, acompañaba el proceso creando las bases que le permitirían a las PYME de la ciudad crecer en un escenario tan cambiante como el de la economía argentina de los últimos años.

Es en la década del noventa donde Rafaela produce un salto cualitativo caracterizado por una serie de factores como: el papel asumido por el Estado y un nuevo método de gestión; la potenciación del trabajo conjunto entre los distintos sectores para definición y ejecución de políticas de desarrollo; el acercamiento del sector público – privado – educativo; y la mayor relevancia de los conocimientos acumulados en la etapa anterior y de un nuevo grupo de dirigentes que vienen a sumarse a los de mayor antigüedad.

Este último factor mencionado es de gran importancia. Se trata de un nuevo grupo formado por personas de Rafaela que se incorporan a distintos ámbitos de la sociedad civil y comienzan a buscar nuevas oportunidades para la ciudad. Además, por una u otra razón habían recibido una capacitación importante acorde a los nuevos tiempos, formación universitaria, experiencias en el exterior, trabajos en empresas y en el sector público. Este factor se constituyó en aval y base necesaria de confianza que permitió acelerar el cambio y dar ese salto cualitativo.

En efecto, como ya dijimos, el estado local en la primer fase estaba aislado del sector productivo de la ciudad, desarrollando exclusivamente funciones tradicionales como hacedor de obras y servicios públicos, no participaba activamente en discusiones de tipo económicas, educativas e institucionales, entre otras.

En 1991, los nuevos dirigentes del municipio de Rafaela, tomaron la decisión política de participar en forma activa del esfuerzo que hasta el momento habían encarado las instituciones privadas y los empresarios. Se propusieron liderar, junto a éstas, el proceso de desarrollo económico local.

El concepto que se trabaja es el de un estado líder pero que descentraliza, un municipio que juega el papel de relacionante o de constructor de nuevas redes como paso obligado en la idea de una sociedad civil fuerte.

Para cumplir esta nueva función, se debió transformar el municipio ya que era una organización que no estaba acostumbrada a planificar y a elaborar presupuestos, y que no disponía de abundantes recursos humanos y espacios donde se elaborasen y gestionen instrumentos de políticas locales.

En este sentido, el municipio realizó un reordenamiento administrativo y capacitó al personal para fortalecer la organización y avanzar en este nuevo y complejo papel. Este esfuerzo lo posicionó de tal manera que en 1995 el municipio recibió el premio nacional a la calidad que otorga la Presidencia de la Nación Argentina.

Una de las innovaciones que realizó el Estado fue la creación de la Secretaría de Programación Económica que tenía la misión de llevar adelante las relaciones con el sector productivo. Este brazo operativo trabajó en varios sentidos: en promoción de pequeñas y medianas empresas, en líneas ligadas a los aspectos cualitativos del desarrollo como la educación, el empleo, las relaciones inter-institucionales, la innovación, la internacionalización y que además cambió el esquema de relaciones llevadas hasta el momento por el Estado recreando un marco de diálogo y confianza.

A manera de ejemplo de esta forma distinta de pensar y ejecutar expondremos algunos programas: El primero de asociatividad de pequeñas empresas donde la Secretaría de Programación Económica formó un equipo de jóvenes estudiantes universitarios para hacer extensión² y comenzó un trabajo de largo plazo sobre la pequeña empresa. Un sector caracterizado por la desvinculación entre sus miembros, la falta de pertenencia a una cámara sectorial que los represente, la vulnerabilidad frente al nuevo escenario en que debían trabajar, ausencia de información y reducida capacidad de gestión.

En primer lugar se realizó un trabajo de campo para relevar información del sector y luego durante dos años se ejecutaron programas que combinaban acciones colectivas con individuales sobre la base de capacitación y la búsqueda de negocios.

Luego de los cursos, la elaboración de proyectos de inversión, la conformación de grupos para compras conjuntas, las misiones comerciales y principalmente conocerse entre ellos y comenzar a redondear objetivos comunes, en 1994 cerca de 20 empresarios crean la Cámara de Pequeñas Industrias de la Región (CAPIR). Esta opera hoy con más de 100 empresas, con estructura propia y en el ámbito de la entidad madre, el Centro Comercial e Industrial, y ejecuta con el municipio y otras entidades acciones de capacitación, negocios, calidad y financiamiento, entre otros. Este trabajo permitió afianzar la relación entre el municipio, el sector empresario, educativo e institucional.

El programa de internacionalización de la economía regional fue otro en los cuales el diseño incluyó una suerte de concertación de actores ya que, junto con la universidad y los empresarios, se comenzó a articular, además de un programa para estudiantes en el exterior, una red de conocimientos con zonas de alto crecimiento en el mundo. También trabaja en el apoyo a emprendimientos tecnológicos, proyectos de infraestructuras para la producción, generación de información cuantitativa y cualitativa para la toma de decisiones, áreas donde, como enunciamos en párrafos anteriores, no estaba el municipio acostumbrado a involucrarse.

Si bien el trabajo de carácter innovativo fue sistémico en las áreas de la salud, el empleo, la cultura, la educación; una mención más específica merece el trabajo sobre las infraestructuras de comunicaciones que tiene como objetivo dotar a la ciudad de obras que faciliten externalidades a la producción de bienes y servicios. Este plan se concibe en 1996 y se ocupa del transporte aéreo, terrestre y ferroviario con obras de diversa escala, tiempos, costos y responsabilidades.

Otro momento importante y también liderado por el municipio fue en 1996 con la creación de un espacio de discusión abierto a toda la sociedad, el Plan Estratégico para Rafaela, en el cual se define de manera consensuada la planificación del crecimiento de la ciudad, con la participación de todos los ciudadanos, ya sea en forma directa o a través de las instituciones que los representan.

Después de un año de discusión, quedó definido el objetivo de la ciudad con las siguientes palabras: “Potenciar a Rafaela como centro productivo regional con proyección internacional, desarrollándola como núcleo de capacitación y tecnología, que proyecte su identidad cultural con base solidaria y garantice equilibrio urbano, calidad ambiental y de vida para todos.

Por otro lado, en 1993 el municipio junto con las instituciones empresarias, organismos internacionales y figuras de reconocida trayectoria externa, inician el diseño de un proyecto que tiene como objetivos la necesidad de mejorar la competitividad de la pequeña y mediana empresa intentando estimular la demanda de servicios en las PYME, crear ofertas de los mismos con consultores de la región y acompañar procesos asociativos. Esto enmarcado en la creación de un centro de servicios financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y también con aporte locales de distintas entidades y del Estado.

Luego la ejecución del proyecto queda en manos de las cámaras empresariales y se amplía por una razón de masa crítica a alcances regionales superando el ámbito de la ciudad. En 1996, se creó la Fundación Centro Desarrollo Empresarial (CDE), cuyo consejo está integrado por el Centro Comercial e Industrial (Presidente), la Cámara de Comercio Exterior, la Cámara de Metalúrgicos, la Fundación para el Desarrollo Regional, dos representantes empresarios de la ciudad de Esperanza y uno de San Francisco, ciudades vecinas a 60 y 90 km., respectivamente. Por su magnitud, esta institución produce un fuerte impacto en el proceso de desarrollo de esta década.

En la actualidad el CDE está trabajando por un lado en calidad, en internacionalización de las empresas, en programas de tecnología y en programas sectoriales entre otros, con un alto grado de profesionalismo, y por otro, está en camino de convertirse en una institución de importancia no solo para las empresas sino en un ámbito más amplio del desarrollo local y regional.

Lo importante, como ya lo dijimos, es que este tipo de iniciativas pudieron desarrollarse exitosamente por el grado de confianza y cooperación existente en el entorno institucional.

Otra institución que aún no hemos nombrado pero que cumplió un papel muy importante a inicios de los años noventa es la Fundación para el Desarrollo Regional. La misma se crea en 1992 por iniciativa de un grupo de jóvenes profesionales y empresarios de Rafaela y de algunas localidades vecinas, con el objetivo de contribuir a mejorar la calidad, productividad e innovación tecnológica de las empresas de la región, considerando al hombre como factor primordial.

Vuelve a darse, gracias a estas actividades que tienen una alta vinculación con el exterior, una anticipación estratégica en el tema de la calidad como lo fue el comercio exterior en la década del ochenta. Hoy, Rafaela tiene once empresas con certificación de ISO y tres en proceso de solicitud.

La Fundación, al igual que la Cámara de Comercio Exterior que venía trabajando en la búsqueda de mercados, en 1996 le pasan al Centro de Servicios algunos de sus profesionales y programas. En estos momentos ambas siguen trabajando, una en la formación de los recursos humanos y transfiriendo la filosofía del mejoramiento continuo al sector educativo, y la otra, en la problemática de los mercados externos.

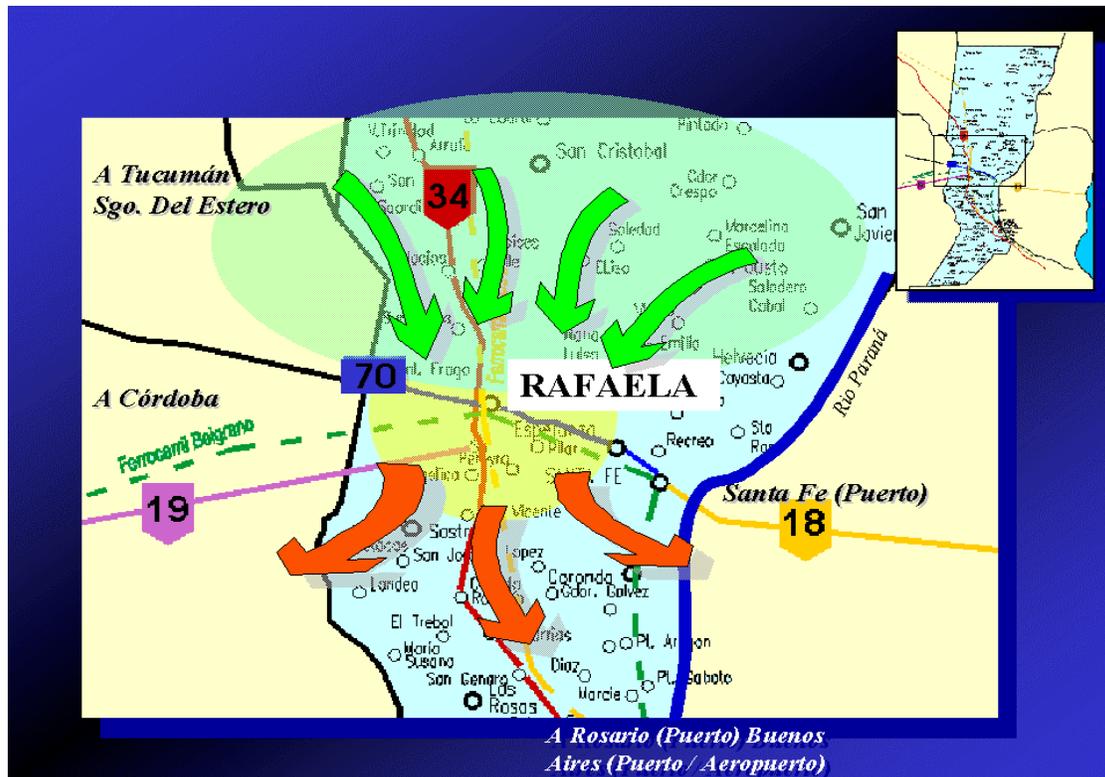
Otro proceso importante en 1995 fue la creación del Centro Innovación Tecnológica Rafaela (CITRA) perteneciente a la red Nacional de Tecnología Industrial como el CITIL y conducido por un cuerpo colegiado donde participan los empresarios, el municipio, la universidad, la escuela técnica, la provincia y el organismo nacional (INTI). Este centro que se dedicó en un principio a asistir a la industria metalúrgica y luego debió ser ampliado al plástico y a tecnologías del medio ambiente.

Por último nos queda mencionar al Instituto de Capacitación y Estudios para el Desarrollo Local (ICEDL), una institución creada en el ámbito del municipio a finales de 1997 y que comienza a funcionar en 1998. Tiene la misión de trabajar sobre los aspectos cualitativos del desarrollo local y la formación de funcionarios públicos.

Hasta aquí hemos realizado un recuento de cómo se fue dando el desarrollo institucional de Rafaela, enunciando brevemente las instituciones más importantes y su función dentro del entramado, analizando cómo el fortalecimiento del entorno institucional genera un proceso endógeno continuo y una sinergia que mejora las relaciones de fuerzas que favorecen el crecimiento y la ejecución de la política para las pequeñas y medianas empresas. En el capítulo cuatro discutiremos en profundidad cómo funciona la red de apoyo al sistema productivo, la cooperación y el liderazgo institucional.

III. CARACTERIZACIÓN DEL TERRITORIO

El municipio de Rafaela tiene una población aproximada de 80.000 habitantes, una superficie de 162 km², y una densidad de población es 465 personas por km². Si nos limitamos a la zona urbana, la superficie es de 21 km² y la densidad de la población es 3.519 personas por km². Ahora, si consideramos la zona de influencia la población alcanza las 200.000 habitantes.



Cuenta con una buena posición en relación a las comunicaciones, ya que se encuentra dentro de un centro de comunicación terrestre hacia el centro norte del país. También es ventajosa la posición geográfica respecto a los Ferrocarriles Belgrano y NCA que conectan con los principales puertos y centros urbanos, aun cuando el primero está en proceso de reactivación.

Rafaela, constituye un polo de desarrollo industrial regional y es centro de una de las cuencas lecheras más importante de Argentina y Suramérica. Su sector productivo está compuesto por empresas de producción primaria, empresas manufactureras y prestadoras de servicios de diferentes características, tal como se presenta en el siguiente cuadro.

DINÁMICA DEL SECTOR PRODUCTIVO EN RAFAELA

| | Establecimientos (1) | Ocupados (2) | (2/1) |
|--|-----------------------------|---------------------|--------------|
| Total | 4.290 | 22.853 | 5 |
| Agropecuario | 84 | 135 | 2 |
| Industria manufactureras | 418 | 6.139 | 15 |
| Construcción | 253 | 1.812 | 7 |
| Comercio | 1.697 | 8.573 | 5 |
| Transporte, almacenamiento y comunicaciones | 307 | 1.163 | 4 |
| Intermediación financiera, seguros, actividad inmobiliaria y servicios empresariales | 378 | 1.569 | 4 |
| Servicios culturales, diversión, entretenimiento y otras actividades | 1.153 | 3.462 | 3 |

Los datos de cantidad de ocupados por establecimiento fueron tomados de la "Encuesta de Hogares de 1996" y corresponden solo al radio urbano de Rafaela. No se incluyeron los Servicios Sociales, de Enseñanza y de Salud, Administración Pública y Seguridad que en total ocupan a unas 4.192 personas.

Fuente: Secretaría de Programación Económica, en base la Encuesta de Hogares de 1996.

El cuadro anterior nos muestra que, teniendo en cuenta la relación que existe entre el personal ocupado y la rama de actividad, el tamaño medio es de cinco ocupados por establecimiento. Esta relación en las industrias manufactureras asciende a quince, en comercio al por mayor a trece, en comercio al por menor a tres, y en las actividades de construcción a seis ocupados por empresa.

1. El sector industrial

En términos generales podemos hablar de la existencia de dos complejos industriales predominantes en el área de Rafaela: el complejo alimenticio y el complejo metalmecánico. El primero de ellos presenta la característica de organizar el grueso de su producción con base en unidades productivas de mediano o gran tamaño, mientras que en el segundo existe una casi exclusiva predominancia de micro, pequeñas y medianas empresas con menor participación relativa unitaria en el producto sectorial. Se corrobora esta afirmación en el análisis de los siguientes cuadros estadísticos:

INDUSTRIAS MANUFACTURERAS SEGÚN RAMA DE ACTIVIDAD Y PERSONAL OCUPADO, 1995

| Sector | Establecimientos | | Personas ocupadas | |
|---|-------------------------|-------------------------|--------------------------|-------------------------|
| | Valor absoluto | Valor relativo % | Valor absoluto | Valor relativo % |
| Alimentos, bebidas y tabaco | 120 | 28,7 | 2.491 | 37,5 |
| Textiles y cueros | 18 | 4,3 | 514 | 7,7 |
| Papel e imprenta | 27 | 6,5 | 277 | 4,2 |
| Sustancias químicas y derivados del petróleo | 21 | 5,0 | 237 | 3,6 |
| Metalúrgica y equipos | 115 | 27,5 | 2.610 | 39,3 |
| Madera y afines, minerales no metálicos y otras industrias manufactureras | 117 | 28,0 | 514 | 7,7 |
| Total | 418 | 100 | 6.643 | 100 |

Fuente: Secretaría de Programación Económica, Censo poblacional, 1995.

SECTOR INDUSTRIAL SEGÚN CANTIDAD DE EMPLEADOS

| Sector | Estable- cimientos hasta 5 empleados | Estable- cimientos de 5 a 100 empleados | Estable- cimientos más de 100 empleados | Total |
|-----------------------------|---|--|--|--------------|
| Alimentos, bebidas y tabaco | 97 | 19 | 4 | 120 |
| Textil y cueros | 10 | 6 | 2 | 18 |
| Papel e imprenta | 21 | 6 | 0 | 27 |
| Sustancias químicas | 17 | 4 | 0 | 21 |
| Metal y equipos | 86 | 23 | 6 | 115 |
| Maderas y afines | 99 | 18 | 0 | 117 |
| Total | 330 | 76 | 12 | 418 |

Fuente: Secretaría de Programación Económica de la Municipalidad de Rafaela.

Analizando los datos del Censo Nacional Económico de 1994, el 75,6% de los establecimientos industriales, en promedio, tenía menos de cinco empleados en julio del mismo año, llegando este indicador al 85% en minerales no metálicos; 81% en alimentos, bebidas y tabaco; 76% en madera, papel e impresión; 74,5% en las fábricas de metales, productos de metal, maquinarias y equipos; y al 58,3% en textiles y cuero.

Si bien estadísticamente el sector alimenticio y metalmecánico parecieran tener una conformación bastante parecida en términos de sus tamaños, tipos y estructuras de empleo, esto no es así. A diferencia del caso metalmecánico, existen cuatro empresas en el sector alimenticio que concentran más del 90% de las personas empleadas en el total del sector, otorgándole características de mediana y gran empresa.

Las empresas dedicadas o relacionadas al sector alimenticio³ han explicado tradicionalmente una parte importante del producto y la actividad local, siendo desplazadas por el sector metalmecánico desde mediados de la década de los años ochenta. No obstante, lo que no puede negarse es el papel de “locomotora” que siempre ofició y cumple actualmente este tipo de industrias. Como se mencionó oportunamente en el análisis del proceso de industrialización del área Rafaela, la instalación y consolidación de las industrias alimenticias locales promovió una gran demanda local de bienes, maquinarias y equipos metalmecánicos, de acuerdo con la necesidad de incrementar aceleradamente los volúmenes procesados y de contar localmente con asistencia técnica inmediata a los problemas de producción.

Un aspecto importante a resaltar es que el tejido industrial hasta finales de la década del ochenta paulatinamente ha ido creciendo de forma cuantitativa y cualitativa. Anualmente se registraba la entrada de nuevas firmas -especialmente pequeñas- y desprendimientos productivos de empresas existentes que incrementaban el volumen de producción en los rubros de especialización local.

Así, por ejemplo, si se compara el movimiento de firmas “medianas” metalmecánicas entre 1973 y 1984, las principales industrias de la región aumentaron el nivel de ocupación en cerca de 82% y la cantidad de establecimientos creció aproximadamente en 12%, a pesar de que, a nivel

nacional, estas actividades mantuvieron el nivel de ocupación prácticamente estacionario y se redujo un 9% la cantidad de establecimientos.

2. El sector primario

Es interesante mencionar también algunos datos sobre la conformación del sector primario. La mayor parte del departamento Castellanos (especialmente el centro-norte) se estructura en torno a la producción de leche como actividad principal, complementándose con producción de granos y carnes. En 1994, se desempeñaban 3.292 productores con una superficie promedio por explotación de 200 hectáreas.

Si analizamos la producción lechera de los últimos 10 años, se nota dentro del comportamiento una clara tendencia hacia un incremento de la producción. Haciendo una comparación –entre puntas- 1986-1995 habría pasado del 1.512,6 a 2.308,7 millones de litros, con profundas variaciones interanuales.

En parte, este comportamiento podría ser adjudicado al acelerado proceso de concentración y especialización de las explotaciones primarias, y a cierta competencia de la agricultura que, debido a mejoras en genética y a la aplicación creciente de agroquímicos, ha mejorado sus rindes aun en las zonas de mayor marginalidad.

Centralizando el análisis en el distrito Rafaelino, tenemos que el mismo cuenta con cerca de 11.000 hectáreas destinadas a diferentes actividades que, en junio de 1995, se componían de la siguiente manera: el 77% de la superficie a la ganadería, el 20% a la agricultura, el 0,3% a otras actividades y el resto 2,7% era superficie de desperdicio, según surge de los datos provisorios del Registro de Areas Sembradas y de la Producción. De acuerdo con estos datos, la superficie promedio es de 110 hectáreas por productor agropecuario.

3. Otros indicadores

Para completar este análisis sobre las características socioeconómicas de Rafaela es importante también mencionar algunos otros indicadores como la situación ocupacional y el nivel de educación de la población:

SITUACIÓN OCUPACIONAL Y EL NIVEL DE EDUCACIÓN DE LA POBLACIÓN RAFAELINA

| Lugar | Año | | | | | |
|-----------------------|------|------|------|------|------|------|
| | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 |
| Rafaela | 9,4 | 9,6 | 14,2 | 13,5 | 10,2 | 8,0 |
| Todo el país | 9,6 | 11,5 | 17,5 | 17,2 | 16,1 | |
| Santa Fe y Santo Tomé | 14,2 | 16,2 | 20,6 | 18,9 | 18,4 | |
| Gran Rosario | 11,3 | 12,8 | 19,7 | 18,9 | 16,1 | |

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

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

Si se analiza el último Relevamiento Socioeconómico de Rafaela (de 1998), para ese año la desocupación descendió al 8,0% y dentro de la categoría de ocupados, los “ocupados plenos” llegaron al 87,6% del total de la PEA y los subocupados demandantes al 4,4%.

Por otra parte y de acuerdo con este mismo informe, podemos destacar el indicador educación, donde el porcentaje de alfabetización alcanza al 99% (sobre el total de población de 14 o más años). El máximo nivel de educación alcanzado por la población está distribuido de la siguiente manera:

NIVEL DE EDUCACIÓN DE LA POBLACIÓN RAFAELINA

| Nivel | Porcentaje |
|--------------------------|------------|
| Primario incompleto | 10,0 |
| Primario completo | 36,3 |
| Secundario incompleto | 18,7 |
| Secundario completo | 19,8 |
| Terciario incompleto | 3,9 |
| Terciario completo | 5,6 |
| Universitario incompleto | 2,8 |
| Universitario completo | 2,9 |

Por último otro indicador importante para cualquier sociedad es la salud, donde para Rafaela, sobre el total de la población de 14 o más años, manifiesta tener cobertura médica de obra social o medicina privada el 82,9%.

IV. ALIANZAS Y COOPERACIÓN PÚBLICO PRIVADA

En el capítulo II analizamos la evolución económica e institucional de Rafaela, resaltando cómo algunos de los factores potenciadores de la misma (entre los cuales debe destacarse la cooperación y la confianza entre actores), contribuyeron de manera decisiva en la construcción de un entorno fuerte e innovador.

Citando a Roberto Velasco,⁴ “un paradigma de los tiempos actuales es la imprescindible colaboración de los sectores público y privado, la necesidad de aunar esfuerzos en favor del desarrollo económico y social de un territorio. En la ejecución de programas de política empresarial se actúa permanentemente en la frontera entre lo público y lo privado. Público es el interés por crear riqueza a partir del progreso industrial para distribuirla entre los ciudadanos, pero privada es la iniciativa empresarial y la toma de decisiones y riesgos que supone toda actuación. De ello se infiere la necesidad de la cooperación entre instituciones públicas y privadas para el desarrollo de las PYME. En definitiva, hay que unir la perspectiva de la administración con la del mercado y la sociedad civil, porque solo así se podrán movilizar todas las potencialidades de desarrollo de la sociedad”.

En el presente capítulo cuyo objetivo supone definir ejes de actuación articuladores de instituciones, se expondrán los resultados de un estudio realizado recientemente por la Oficina Buenos Aires de CEPAL⁵ titulado “*La articulación y las interacciones entre instituciones de soporte técnico al desarrollo empresarial y productivo de Rafaela y su Región*”, el cual complementaremos con reflexiones al respecto.

En dicha investigación se distinguen tres esferas institucionales como eje de estudio. Las instituciones del sector público-estatal, las del sector privado-empresarial y las del sector educativo-tecnológico. Cada una de ellas, en grados variables según su participación en la generación de las políticas de desarrollo productivo de la región, representa un canal a través del cual fluyen inquietudes, iniciativas y demandas sectoriales que en su interacción con los demás ámbitos institucionales fueron conformando el escenario en el cual se desarrolla el estudio.

La metodología del trabajo se basó en:

- a. Relevamiento de instituciones de soporte técnico al desarrollo empresarial de Rafaela, entre las cuales se identificaron las más relevantes a efectos del estudio. Las instituciones seleccionadas son:
 - Sector Público-Estatal: Municipalidad de Rafaela, Secretaría de Programación Económica (SPE), Instituto de Capacitación y Estudios para el Desarrollo Local (ICEDL).
 - Sector Privado-Empresarial: Centro Comercial e Industrial del departamento Castellanos (CCIDC), Cámara de Comercio Exterior (CCE), Centro Desarrollo Empresarial (CDE),

Fundación para el Desarrollo Regional (FDR), Cámara de Pequeñas Industrias de la Región (CAPIR), Cámara de Industriales Metalúrgicos (CIM), Sociedad Rural (SR).

- Sector Tecnológico-Educativo: Centro de Investigación Tecnológica Rafaela (CITRA-CITIL), Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria Rafaela (INTA), Universidad Tecnológica Nacional - Facultad Regional Rafaela - (UTN), Escuela de Enseñanza Técnica N° 460 Guillermo Lehmann (EET), Instituto Superior del Profesorado N°2 (ISP).
- b. Realización de entrevistas a representantes de las instituciones seleccionadas (en dos fases del trabajo de campo) y a informantes claves (en una fase).
- c. Posterior a las entrevistas se desarrolló un seminario-taller sobre “Autodiagnóstico y Planificación Estratégica”, con la participación de representantes de las instituciones de apoyo seleccionadas. Entre los objetivos de esta actividad estaba conocer cuáles son las fortalezas y debilidades de las instituciones según opinión de los mismos actores y en el marco de un trabajo conjunto.

Conviene comenzar la descripción de las conclusiones extraídas del trabajo de campo diciendo que la gran mayoría de las instituciones entrevistadas reconoce tener un lugar asignado en el entramado institucional de Rafaela y la Región, vinculado con las competencias principales de las mismas, es decir, con sus actividades específicas y sus áreas de trabajo por las cuales las instituciones rafaelinas son identificadas en el ámbito local.

Es necesario subrayar el fuerte autoreconocimiento que las instituciones se asignan en calidad, capacitación y tecnología como conceptos y acciones con las que intervienen en el sistema; esto relacionado con la historia y los acervos culturales acumulados que fueron definiendo el perfil de cada una en particular, y de la ciudad en general.

Tomando lo anterior como base de las relaciones institucionales, con respecto a las actividades conjuntas, en general se aprecia que todas las entidades tienen alguna relación con el resto. Los datos obtenidos a partir de la autoevaluación de las instituciones muestran que la Secretaría de Programación Económica es la entidad que contacta un mayor número de instituciones para realizar actividades en común, situándose en un segundo lugar el CCI y en tercer lugar la EET.

1. La cooperación interinstitucional

Cuando se indaga acerca de la evaluación que cada una recibe por parte de las demás en virtud de su desempeño en temas y acciones de carácter cooperativo, la municipalidad obtiene la evaluación más alta, volviéndose a destacar en el entramado institucional local.

Como se comienza a observar y en total acuerdo con lo descrito en el capítulo II del presente trabajo, el nuevo papel del sector público no es solo una “declaración de principios” o “expresión de deseos”, sino que se verifica en la práctica cotidiana. Más aún, es señalado y destacado por los mismos actores institucionales involucrados.

Con relación a los proyectos conjuntos, resulta interesante analizar el tipo de proyectos que se desarrollan, dado que esto permite conocer cuáles son los temas que más convocan para realizar

actividades en común. En definitiva, estos ejes vendrían a representar las áreas temáticas que mayor interés suscitan en el entramado institucional rafaélino, y que por la importancia asignada motivan de manera directa a la generación de consensos y al trabajo mancomunado como herramientas vitales para su desarrollo.

Los temas de mayor interés en este aspecto son los relacionados con la capacitación y formación de recursos humanos, ya que casi que el 75% de las instituciones entrevistadas trabajan conjuntamente en estos temas con alguna otra de la región,. También se coopera en investigación, aunque en menor medida, así como en el apoyo de nuevos emprendimientos y en pasantías.

De manera complementaria, se intentó determinar cuáles eran los problemas que impedían profundizar esta dinámica. Al respecto, la principal restricción para la cooperación en el contexto local que destacaban las instituciones es la falta de una mejor coordinación del trabajo entre ellas. Dicha restricción se relaciona de manera directa con otras como demandar un mayor grado de profesionalidad y ampliar el marco de confianza mutua. No obstante, también se dio el caso de instituciones que manifestaron que no existen restricciones importantes que dificulten la cooperación.

Adicionalmente, como pasos necesarios para mejorar la cooperación y disminuir las restricciones precitadas, las instituciones presentan una fuerte demanda de acciones tendientes a lograr un mayor conocimiento entre las mismas, a través de una mayor participación en los espacios de discusión. Asimismo, señalan la necesidad de mejorar la coordinación a nivel interno, esto es, las actividades de cada una de ellas individualmente, como instancia previa y condición para poder acceder a una mayor coordinación interinstitucional.

2. Liderazgo y tejido institucional

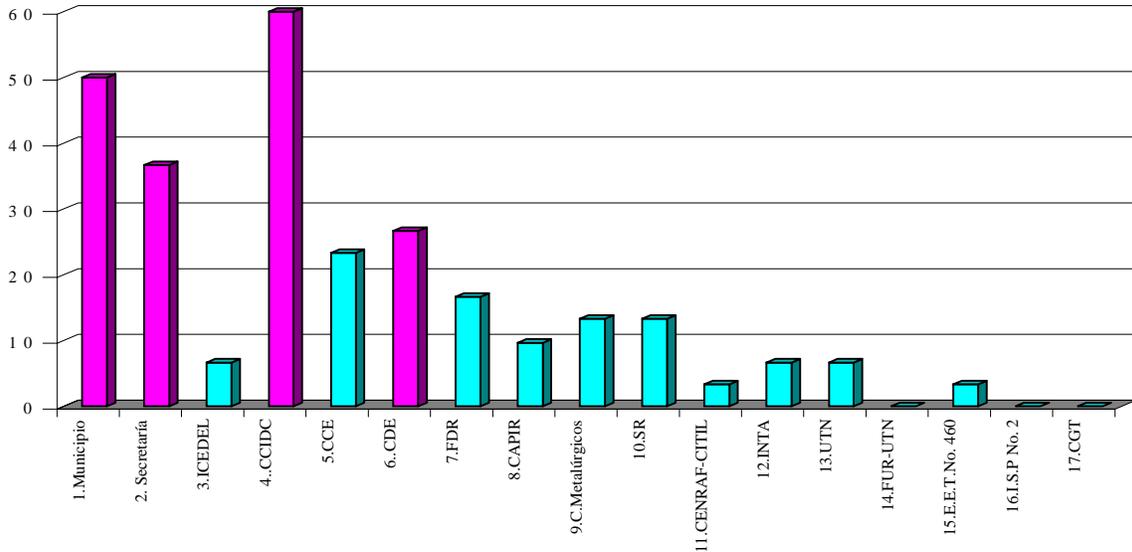
Junto con el tema de la cooperación institucional, un aspecto analizado es la trama de poderes, de influencias, liderazgos y hegemonías que, de una u otra forma, siempre están presentes en todo esquema de organización económico-social.

Este factor es de vital importancia dado que es necesario conocer cuáles son estos liderazgos y su capacidad de influencia en el medio, los conflictos latentes, sus principales actores y el sistema de alianzas que se constituyen en el ámbito local, de tal forma que la acción institucional, pensada desde una perspectiva sistémica, logre poder “maximizar el consenso y racionalizar la administración del disenso para que el “entramado” en su conjunto movilice esfuerzos en sentido unidireccional, sin que ello atente o vaya en desmedro de la diversidad, individualidad y particularidad de sus componentes.

El análisis de Rafaela en el tema “liderazgos”, se centró en cuatro puntos considerados claves para el desarrollo económico local: la generación de iniciativas y propuestas; la capacidad de articular y generar consenso; la capacidad de negociación externa; y la visión estratégica de futuro.

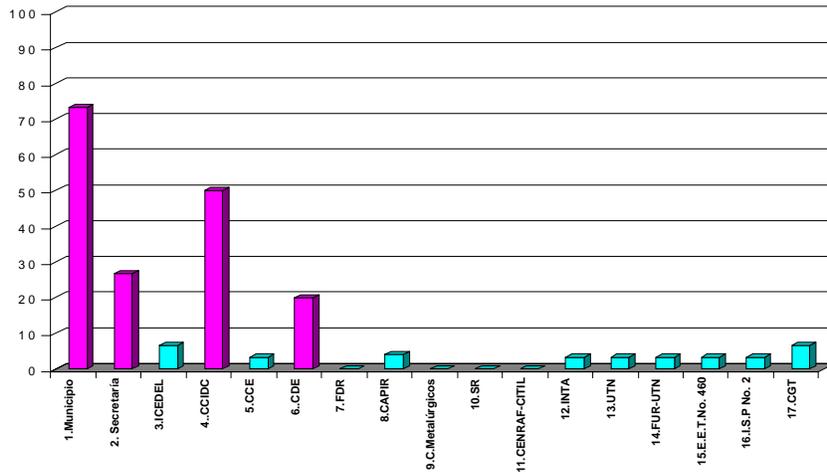
En el primer caso, “liderazgo” en relación a la “generación de iniciativas y propuestas”, el CCIDC se destaca en primer lugar, la municipalidad ocupa el segundo término, y la SPE el tercero. El resto de las entidades, tal como lo muestra el gráfico respectivo, se reparten una porción menor de la consideración general.

GENERACIÓN DE INICIATIVAS



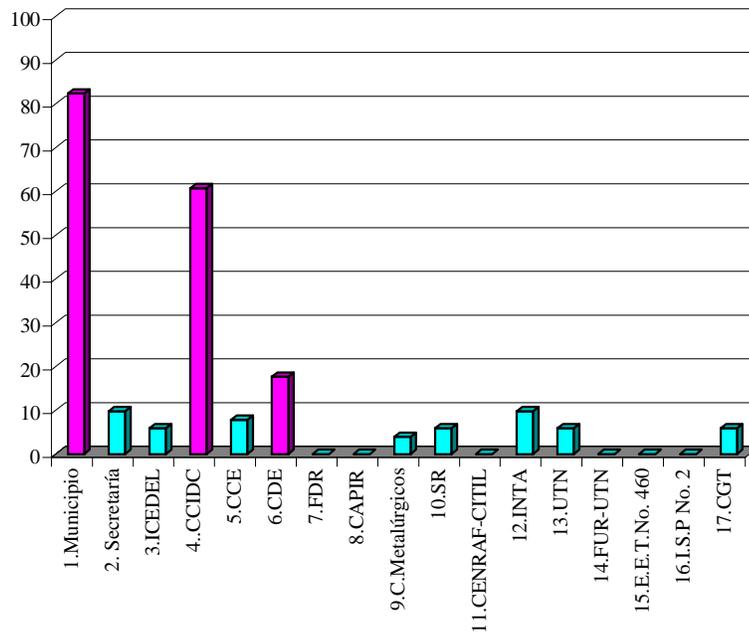
En el segundo caso, referido a “liderazgos” en “articulación y generación de consenso”, se invierte el orden pero no varían sus componentes, destacándose al frente la figura de la municipalidad, seguida por el CCIDC.

CAPACIDAD DE ARTICULACIÓN Y GENERACIÓN DE CONSENSO

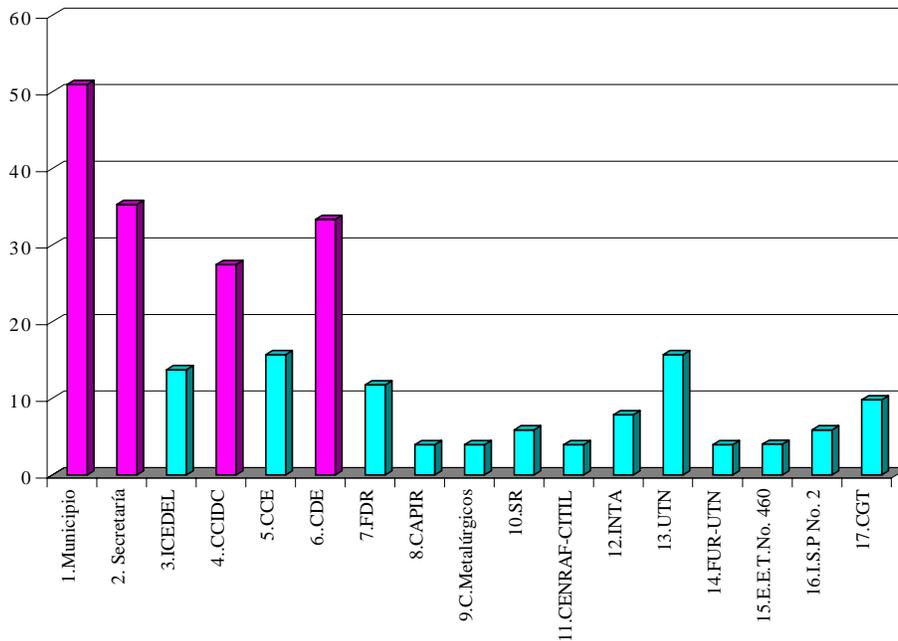


Con respecto a la capacidad de “negociación externa”, los resultados manifiestan claramente la existencia de solo tres instituciones reconocidas en tal sentido, situándose en primer lugar la municipalidad, en segundo lugar el CCIDC y apareciendo en este caso otra figura con importante grado de representatividad, que es el CDE.

CAPACIDAD DE NEGOCIACIÓN EXTERNA

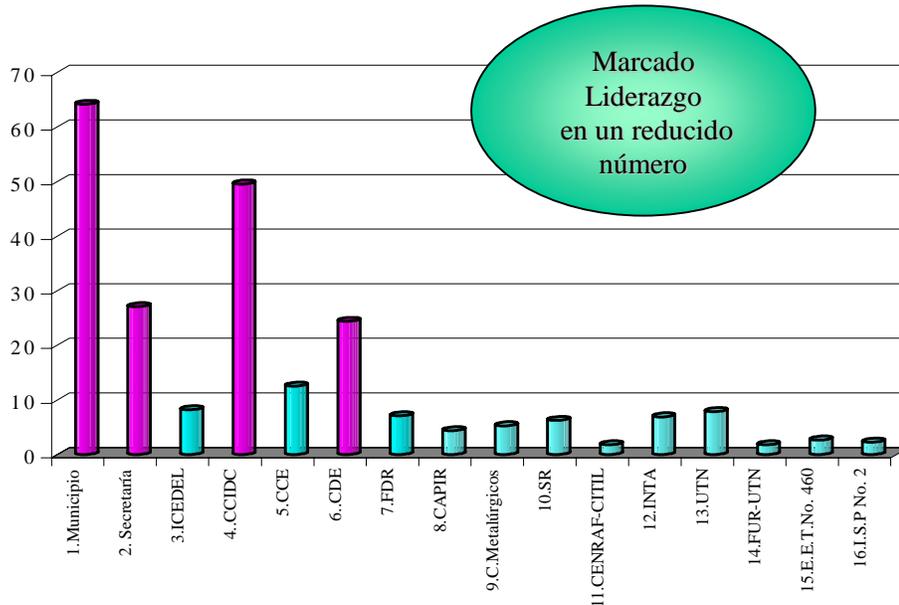


El último de los casos refiere al “liderazgo” en cuanto a “visión estratégica de futuro”, y denota una diferencia clara del resto de los ítems, ya que si bien aparecen como líderes las instituciones que se vienen mencionando en los tres temas anteriores (municipalidad, SPE, CCIDC, CDE), las ponderaciones que cada una de estas tiene son más bajas que en los casos previos.



VISIÓN ESTRATÉGICA DE FUTURO

Como se muestra en el gráfico detallado a continuación, los resultados obtenidos denotan, en general, la existencia de un mercado liderazgo en un reducido número de instituciones.



En ese marco, se debe señalar además la existencia de liderazgos definitivamente marcados, que se identifican en la municipalidad y el CCIDC. Estas son dos instituciones que, tanto por su peso específico en el entramado institucional como por el reconocimiento que gozan de parte del resto de los integrantes del mismo, claramente constituyen “hegemonías” imposibles de obviar. Sin embargo, la información obtenida del funcionamiento interno de estas instituciones, así como de las opiniones dadas por las demás organizaciones en diversos temas, permite señalar que se trata de hegemonías que no provienen de liderazgos imperativos sino, muy por el contrario, son hegemonías constructivas, articuladoras y abiertas a la participación y a la generación de políticas de consenso.

Por otra parte, se observa que ambos casos, municipio y CCIDC, cuentan con liderazgos institucionales asociados, y que en casi todos los temas consultados aparecen secundados por la SPE y el CDE.⁶ Esto también permite reflexionar acerca de la complementariedad y del accionar institucional, tanto público como privado.

Otra característica a destacar de este sistema de liderazgos que se ha perfilado en Rafaela, es la fuerte y equilibrada presencia tanto del sector público como del sector privado. No solo en todos los temas aparecen complementando liderazgos, sino que se observa también una positiva alternancia en el tope máximo de la escala de posicionamiento: en unos temas existe una leve superioridad del sector público y en otros domina el sector privado.

Asimismo, llama la atención la información que surge de las opiniones sobre liderazgos en cuanto a “visión de futuro”. Queda de manifiesto que éste es un punto donde, a pesar de su existencia, las hegemonías son un poco menos claras, pudiendo ser considerado un llamado de atención para Rafaela y su región ya que ha sido ésta una característica diferenciadora de la ciudad.

3. La reflexión conjunta y el consenso

En el marco de la investigación y como cierre del trabajo de campo, se realizó un seminario-taller con el objetivo de conocer de manera directa de los propios actores cuáles son las fortalezas y debilidades del entramado institucional rafaélino. Esta actividad tuvo un fin adicional: generar un nuevo ámbito y momento de reflexión conjunta, nutrido también con connotaciones prácticas.

El desarrollo de este ejercicio participativo constituyó, en sí mismo y en términos de un logro de “corto plazo”, un aporte para mejorar las relaciones entre las instituciones del sector productivo, las del sistema tecnológico-educativo y las del sector público. Además, contribuyó a la definición por parte de los actores involucrados, de los temas más importantes para el desarrollo económico de la región, tanto en el mediano como en el largo plazo, los cuales quedaron plasmados, a modo de desafíos, en una matriz de operaciones. Ellos son:

- Recrear una cultura institucional de trabajo en conjunto para el cumplimiento de objetivos comunes.
- Generar una fuerte presencia institucional de apoyo al marco socioeconómico de la región.
- Trabajar sobre la formación de los recursos humanos de las instituciones.
- Promover el desarrollo económico-social de la región, en el nuevo escenario global.
- Mejorar el clima de confianza general al interior del entramado institucional rafaélino y regional.

Esta investigación clasifica el estado actual de la articulación sus fortalezas y debilidades y da la sensación, a decir de un experto internacional, de la existencia de un pacto implícito entre los actores que permite trabajar con mayor impacto sobre el sistema.

V. DESCENTRALIZACIÓN E INSTRUMENTOS

Habiendo descripto el proceso a partir del cual surge la Iniciativa de Desarrollo Local gestada en Rafaela, así como su evolución en el tiempo, las características del territorio en el cual la misma ha cobrado forma -en particular los factores estratégicos intangibles-, y luego de describir el esquema de articulación institucional que derivó en un fenómeno de alianzas y cooperación público-privada clave para el éxito de la experiencia de desarrollo local rafaélina, se considera importante agregar valor al trabajo avanzando sobre los efectos que la misma tuvo hacia el resto de su micro región,⁷ así como también sobre otras iniciativas de desarrollo local más incipientes de nuestro país que tomaron contacto con la misma.

Además, como uno de los objetivos fundamentales del trabajo tiene que ver con la detección de información relevante al momento de idear y/o implementar políticas de estímulo al desarrollo local, veremos también la influencia de esta iniciativa en la concepción de un programa provincial de descentralización.⁸

Trabajaremos, en este capítulo, sobre un proceso de tipo *bottom-up* más que en la explicación de la influencia de políticas de arriba hacia abajo (*top down*), aclarando que en la Argentina los programas de descentralización ejecutados por el gobierno nacional son inexistentes en términos de impacto territorial y que la idea del desarrollo económico local no se encuentra todavía en la agenda de los debates nacionales, y solo algunas provincias tienen programas que comienzan a abordar el tema.

Con estos objetivos centrales, el análisis se realizará considerando por un lado el efecto demostración y/o derrame que este tipo de experiencias genera,⁹ y, por otro, el aporte al desarrollo del “Programa Municipios Productivos” ejecutado desde el Ministerio de Agricultura, Ganadería, Industria y Comercio de la Provincia de Santa Fe.

1. La experiencia como aporte a una política provincial de descentralización

Municipios Productivos es un programa de trabajo diseñado en el año 1996 desde una instancia gubernamental de nivel provincial tendiente a generar las condiciones para que todos los municipios de la Provincia de Santa Fe puedan aplicar con buen suceso políticas del tipo de las tratadas en este trabajo.¹⁰

Se tomó como núcleo un elemento estratégico que en este caso lo había constituido la fuerte decisión política de involucrarse en las acciones productivas con la creación de la Secretaría de

Programación Económica en el municipio de Rafaela a fines de 1991 y que a esa altura tenía cuatro años de gestión. Desde esta lectura se trabajó para incentivar la formación de áreas similares en todas las ciudades de la Provincia, aún cuando la mayoría de las áreas creadas en el tiempo tomaron el nombre de Secretarías de la Producción.

El programa definió como principales objetivos: crear y fortalecer áreas de apoyo a la producción; descentralizar la política productiva del gobierno santafesino; y potenciar las actividades económicas existentes y promover la creación de nuevas alternativas productivas.

Como elemento de inicio para realizar la transferencia de conocimientos y el fortalecimiento institucional necesario, se convocó a una serie de actores de Rafaela imbuidos en la construcción de esa historia reciente.¹¹

Se planteó concientizar tanto a las autoridades municipales como a las entidades intermedias acerca de la importancia de ser protagonistas en la toma de decisiones en el entorno productivo local.

Luego, la dirección encargada de conducir el proceso y con el objetivo de acelerar el cambio y potenciar la capacidad de los responsables de las áreas, comenzó con un fuerte componente de capacitación, ya sea en técnicas de gestión como en la nueva concepción del desarrollo, y con la realización de los “encuentros regionales” que buscaban analizar las fortalezas y debilidades de cada región provincial.

Durante parte de 1997 y todo 1998, se realizaron además eventos de capacitación específica siguiendo las solicitudes y cubriendo las necesidades que surgieron de un relevamiento productivo de las empresas industriales de cada localidad provincial.

Además, las empresas y los secretarios concurren a ferias comerciales, se elaboraron programas de financiamiento a MIPYME, se trabajó en programas de calidad, etc..

Si bien en 1998 se agregan nuevos ejes de trabajo, en los cuales se contempla la incorporación de las comunas¹² y la internacionalización de los municipios, un reciente trabajo de evaluación del programa realizado por la oficina Buenos Aires de CEPAL¹³ plantea que uno de los principales logros del mismo fue lograr una política “cara a cara” con los empresarios que abrió el diálogo, generó confianza y cambió los temas de relación entre el municipio y el sector productivo, elemento clave en el trabajo de la ciudad de Rafaela.

Con el transcurso del tiempo y el accionar de la Dirección Provincial de Desarrollo Local y Regional, el Secretario de la Producción o responsable del Área se ha transformado en un agente de cambio promotor de crecimiento endógeno tanto de su localidad como de la región, ayudando a sus empresas a agruparse, constituyendo en algunos casos nuevas cámaras empresariales o tonificando las existentes para ganar competitividad, posicionándolas en definitiva con una mejor perspectiva.

Es indudable que en este final ya hay una cantidad innumerable de aportes propios de la misma gestión, del aporte de cada una de las experiencias y de aprendizajes en el país y en otros lugares del mundo, pero aquí se rescata cómo el “*know how*” construido desde Rafaela contribuyó, desde la base, en el arranque del programa.

2. El proceso de derrame o el efecto aprendizaje de esta experiencia

Para llevar adelante esta sección, cuyos objetivos señalizamos al inicio de este capítulo, diseñamos un pequeño estudio de campo que corresponde a la siguiente metodología:

- 1.- Identificación del panel de ciudades e Informantes claves
- 2.- Armado del formulario.
- 3 - Realización de las entrevistas, procesamiento y análisis de los resultados.

2.1. Identificación del panel de ciudades e informantes claves

En este panel se pueden apreciar claramente dos grandes avenidas por donde se transitó el proceso de investigación, por un lado las localidades que pertenecen a la microregión, y por otro, aquellas que tienen relación con Rafaela y se encuentran fuera del territorio geográfico anteriormente citado.

En el primero de los casos, se identificaron, en estas localidades, personas que estén involucradas en los procesos de desarrollo local y que a la vez cuenten con información producto de esta actividad.

Para el armado del panel de las ciudades extraregión hemos recurrido a las bases de datos de la municipalidad de Rafaela, seleccionando a aquellas referidas a la problemática productiva. Posteriormente se realizó un muestreo obteniendo así un nuevo listado que sumado al anterior conformó el panel definitivo de ciudades y personas a entrevistar tratando de no sesgar por su origen institucional, esto es, que pertenezcan al sector público y al privado.

2.2. Formulario

Para los actores de la región, el cuestionario incluyó tanto interrogantes referidos al efecto demostración como del proceso de integración, mientras que para los actores extraregión, sólo se indagó acerca del efecto demostración y/o derrame (anexo).

Efecto Demostración: Resultados de las Encuestas Realizadas. El análisis se dividirá en: casos extra-región; y casos región.

2.2.1. Casos Extra-Región

Las visitas personales, método utilizado para tomar contacto con Rafaela, tienen como antecedente previo una importante cantidad de publicaciones o seminarios donde aparece con diversos perfiles esta experiencia.

Los agentes locales ligados a dichas publicaciones y/o seminarios son variados, por lo cual esto lleva a deducir que ha existido una actitud proactiva de Rafaela en su conjunto (funcionarios,

entidades, profesionales, etc.) de difundir su experiencia tanto a nivel nacional como internacional. Ese cúmulo de acciones, probablemente asistemáticas pero ligadas a factores de carácter idiosincrático ya mencionados, parecen hacer eclosión a partir de la segunda mitad de la década de las décadas del noventa, en el sentido que las visitas se han profundizado en los últimos años.

Las motivaciones fundamentales que han movido a los visitantes tienen que ver en su gran mayoría con el interés en conocer el caso exitoso de desarrollo local generado en Rafaela, y en particular el rasgo de articulación público-privada que se menciona como vital para el éxito de la iniciativa de desarrollo económico local. Asimismo, es importante citar dos aspectos claves que surgen de las respuestas obtenidas:

- dicha búsqueda de una experiencia exitosa de desarrollo local, conjuntamente con el fenómeno clave de articulación entre lo público y lo privado, se “materializa” en un 40% de los entrevistados en la intención de conocer las experiencias del Centro de Desarrollo Empresarial y/o el Plan Estratégico de Rafaela, siendo ambas “instituciones” sumamente jóvenes en términos relativos, y que representan tanto el resultado de un esfuerzo importante de instituciones “preexistentes”, así como herramientas concretas en términos de apoyo al desarrollo local;
- existe una intención explícita en la mayoría de las respuestas obtenidas, de obtener información útil para replicar en sus ambientes locales la experiencia de Rafaela. No obstante, el 20% de los casos se comenta que previo a lo anterior se intentó, con las visitas, “...conocer hasta qué punto lo que se dice de Rafaela es cierto”.¹⁴

Consultados sobre los elementos que más rescatan de las visitas realizadas, surge claramente “la articulación público-privada”, traducido en términos del consenso existente entre el conjunto de actores. Las respuestas se complementan citándose en el resto de los casos Instituto de Capacitación y Estudios para el Desarrollo Económico Local -ICEDEL, la Potenciación de las Capacidades locales, el CDE y el Consenso privado, pudiendo estas dos últimas respuestas reforzar el primer concepto del párrafo.

Aparece una dispersión en las respuestas cuando el análisis se dirige a indagar respecto de los cambios que las visitas realizadas motivaron en las instituciones visitantes, excepto “el mayor involucramiento de las empresas en los programas de apoyo” que se cita en más de un 30 % de los casos, resultado destacado como efecto de la fórmula utilizada por el “Programa Municipios Productivos”. Luego se ubica nuevamente el “trabajo conjunto” en más de un 20% de los casos, y finalmente el resto de las respuestas se reparten, con un 10% cada una, entre “PER” (Plan Estratégico), “ICEDEL”, “potenciar investigaciones válidas para el desarrollo local”, y “nada por problemas propios”.

En este sentido, amerita realizar dos comentarios relacionados: i) si bien solo en poco más del 20% de los casos se hace referencia directa a la aplicación de trabajos conjuntos (esto es, la articulación institucional como herramienta para el logro de objetivos), dicho porcentaje se incrementa a poco menos que el 50% si consideramos que tanto el caso del “PER” como el “ICEDEL” pueden considerarse, de alguna manera, como elementos concretos logrados a partir de

dicho esquema de articulación; ii) la dispersión de las respuestas obtenidas encuentra, también, su fundamento tanto en las características particulares de las distintas instituciones visitantes, como fundamentalmente en la alta probabilidad que haya existido una vinculación directa de “lo rescatado” con las peculiaridades y/o necesidades propias del territorio en el que cada una de dichas instituciones se desenvuelve.

Finalmente, esta parte del estudio se enfoca a conocer cuáles han sido los elementos que no se han podido trabajar. La primera consideración tiene que ver con una mayor dispersión de las respuestas brindadas.¹⁵ Al respecto, se citan mayor infraestructura y desarrollo local, avanzar en las cuestiones ligadas a la calidad, un parque industrial, políticas regionales... “todo”, y “nada” constituyen las “frustraciones” citadas por los encuestados.

En segundo término, y probablemente lo más valioso referido a este interrogante, tiene que ver con el motivo fundamental por el cual los entrevistados consideran que no se han podido ejecutar los cambios citados: en el 60% de los casos ello se debió a la falta de compromiso político del sector público en apoyar dichos cambios.

2.2.2. Casos Región

Cabe realizar, en principio, una aclaración de índole metodológica que tiene que ver con que a los agentes entrevistados pertenecientes a la Región con epicentro en Rafaela no se les formularon las preguntas referidas a las visitas a Rafaela (1 a 3 del formulario que se anexa) tendientes a captar información relativa al momento, motivo, y canal por el cual tomó por primera vez contacto con esta ciudad.

Nuevamente y al igual que en el caso de los agentes extra-región, el elemento principal que se rescata del “caso Rafaela” tiene que ver con el consenso que caracteriza las relaciones interinstitucionales de esta ciudad, tanto del accionar público-privado en general, como en particular de los agentes privados, pero complementado ahora de manera más importante por las políticas de apoyo a las PYME y la dinámica de las instituciones.

Se considera menester remarcar que los elementos precipitados poseen una clara concatenación, toda vez que al momento de justificar sus respuestas, los entrevistados dejan entrever que es la virtud del consenso y la dinámica institucional la que ha permitido concretar las políticas de apoyo existentes y que a su vez posibilitan un nivel de desarrollo por encima del promedio conocido. Como elemento ilustrativo adicional, debe decirse que en varios casos “lo que se rescata” son las propias instituciones creadas para promover el desarrollo local, como ser el CDE, la FDR, la Cámara de Comercio Exterior y CAPIR (Cámara de Pequeñas Industrias de la Región). Finalmente, se citan también el trabajo aplicado al territorio, la capacidad de *lobby* de las instituciones, y los acuerdos con otras regiones.

Cuando el análisis se enfoca a los cambios que produjo el tomar contacto con la realidad rafaeline, las respuestas mantienen un claro paralelismo con los elementos citados en la pregunta anterior. Al respecto, el trabajo conjunto, el cambio de mentalidad (íntimamente relacionado con lo

primero), la creación de instituciones de apoyo al sector productivo (fundamentalmente para micro empresas), y las políticas de apoyo a las PYME, agotan las respuestas brindadas.

Finalmente, con respecto a los cambios que aún no se han podido implementar, la respuesta sobresaliente tiene que ver con la imposibilidad de crear una cámara que agrupe a los microempresarios. Las causas refieren a falta de aceptación en los principales interesados y escasez de “masa crítica” de las empresas. En todo caso, queda claro el gran impacto que en la Región ha tenido CAPIR, una experiencia de asociatividad de micro y pequeñas empresas, dado que o en positivo o en negativo, nunca deja de citarse. Por último, también se cita al PER, Parque Industrial, mayor dinamismo de las cámaras, y mayor apoyo público a lo privado, como otros elementos que aún no se han podido trasladar al interior de la Región.

A la luz de los resultados del trabajo de campo realizado, es indudable que estas realidades, además de ser por sí mismas buenas experiencias en materia de desarrollo local y de articulación público-privada, son también motivadoras de nuevos procesos o del fortalecimiento de otras ya existentes.

2.3. La integración como proceso de aprendizaje

Se intentó también realizar una exploración sobre el proceso de integración microregional, con el fin de indagar acerca de la vinculación existente entre el desarrollo local de una ciudad con el aprendizaje que se produce en el resto de las ciudades que componen dicha “microregión”, como consecuencia directa que un proceso de este tipo genera.

La pequeña hipótesis es que la integración es un proceso vital para acelerar un proceso de aprendizaje institucional conjunto, esto es, la integración como el resultado satisfactorio de las actividades formales e informales de firmas, consumidores, gobernantes y otros actores económicos, pero también como el vehículo clave de un proceso de aprendizaje institucional.

En primer término, es para destacar que el 100% de los entrevistados de la región considera positivo el proceso de integración regional, justificándolo desde el aporte al crecimiento de la región como concepto amplio de integrar fuerzas, generar ventajas, incrementar el nivel de competitividad de las empresas por el intercambio e intercambiar experiencias, entre otras razones.

Luego, cuando se pregunta a los entrevistados acerca de los hechos fundamentales que impulsaron este proceso, las principales respuestas tienen que ver con la historia institucional reciente ya que las mismas refieren a los acuerdos de las Cámaras en general, o a la creación del CDE (considerado como un acuerdo de instituciones de la región). Como elemento adicional también aparece una nueva asunción de responsabilidades por parte de las autoridades públicas locales.

Sobresale el papel de las instituciones y cuando se consulta a los actores sobre las funciones que deben ocupar las mismas, las respuestas se dividen entre tomar el liderazgo y comprometerse, y cogestionar, siendo solo una la opinión de menor compromiso y la que le transfiere la responsabilidad al Estado.

Cuando se hace referencia al aprendizaje institucional derivado de este fenómeno de integración, nuevamente el elemento más importante tiene que ver con “juntarse”, construir una sinergia y trabajar el consenso, aunque en estos casos ya como referencia concreta de la acción realizada, toda vez que cuando se indaga respecto de los indicadores que se toman para verificar dicho aprendizaje, se hace mención nuevamente a los acuerdos de cámaras (3), los acuerdos globales, sumándose el cambio de mentalidad (2).

Aparecen también otras respuestas como son aprender a presionar, a involucrarse, o tener que realizar cambios de conducta.

Ante la consulta referida a la manera de “profundizarlo”, la cuestión sigue girando alrededor de lo mismo, apareciendo como respuestas un mayor intercambio, seguir produciendo un cambio de mentalidad, crear un ámbito de integración, aumentar el consenso, consolidar el accionar de las cámaras en el ámbito regional e involucrar más a la gente. Solo una respuesta fue en sentido contrario y planteó su desacuerdo con la profundización del proceso de integración microregional.

En consecuencia y a manera de síntesis, debe decirse que los procesos de acuerdos regionales garantizan, además de los objetivos comerciales, de crecimiento en escala, etc., una mayor y muy importante transferencia de conocimientos entre las partes, ya que la acción cotidiana de la integración obliga a los actores a implementar acuerdos de trabajo que normalmente se realizan sobre las realidades más efectivas, y que para su éxito requieren además y de manera imprescindible, de consensos y acuerdos previos reales y concretos.

Esta definición es válida también como sustento en la construcción de redes de ciudades que no pertenecen a las mismas regiones pero que están dispuestas a iniciar un proceso de acuerdos que eleve sus actuales niveles de crecimiento.

VI. CONCLUSIONES

La Iniciativa de desarrollo local gestada en la ciudad de Rafaela se ha convertido en una experiencia que, si bien seguramente dista mucho de lo ideal, es una demostración de los logros que pueden alcanzarse cuando una sociedad local decide involucrarse, íntegramente y de forma articulada en lo que a la participación de sus distintos estamentos se refiere, en la construcción de una mejor adaptación al fenómeno de la globalización y la presión competitiva de ella derivada.

Es una sociedad que ha realizado una importante cantidad de acciones para reforzar su desarrollo, y que además cuenta en la actualidad con indicadores concretos¹⁶ de que su opción es un camino válido en tal sentido.

Una idea estratégica de desarrollo y un ambiente con vocación de cambio, ambos ligados a una práctica continua asociada con liderazgos basados en hegemonías constructivas, articuladas y abiertas a la participación y generación de consenso,¹⁷ constituyen los fundamentos básicos del éxito alcanzado por esta experiencia, convirtiéndose así en las enseñanzas o lecciones que la misma deja.

Es un proceso que tiene su inicio en su propia historia pero que su aceleración, su reacción hacia delante fue construida por gente de la región que se apoyó en el proceso de internacionalización para aprender, leer los cambios y traducir la nueva realidad, construyendo una institucionalidad que le permite abrirse como un territorio competitivo.

A su manera, llevó a la práctica lo que plantea Patrizio Bianchi¹⁸ como “numerosos agentes ejecutores cuyo papel es diseñar y administrar intervenciones locales o sectoriales para definir el marco institucional a nivel nacional y negociar el proceso de convergencia a nivel internacional”. “Este cuerpo de agentes ejecutores debe operar en las administraciones locales y nacionales, pero también en las asociaciones empresariales, en las universidades y en los centros de investigación y en las organizaciones internacionales. La formación de este cuerpo de agentes es uno de los factores cruciales para el éxito de la política industrial”.

Además, otro elemento que creemos importante y que se desprende de lo escrito y es cómo en los últimos años a través de sus instituciones, aunque también de las relaciones informales, pudo difundir el conocimiento, creando lugares y acciones donde los empresarios disminuyan las incertidumbres generadas por la competitividad. Este elemento es claramente expuesto por Kantis y Ascuá como conclusión de su trabajo: “Interactuando personalmente con su red de relaciones, el emprendedor construye un invalorable método de captura y filtrado de información. Esta racionalidad de comportamiento del emprendedor es coherente con la tradicional inclinación del

pequeño y mediano empresario a aprender haciendo (*learning by doing*). Para el emprendedor, la información, la opinión, la experiencia y el *know-how* de sus pares es más relevante que la propia información escrita”.

Es una experiencia donde juega en forma determinante el sector público local con la decisión de ser parte de la promoción del desarrollo apostando a este modelo de articulación y generador de bases para que el mismo u otros actores individuales o institucionales generen las acciones. Donde, además, como parte del proceso incorpora la planificación estratégica que, entendemos, le da una nueva dimensión al debate adicionando a la perspectiva económica, los aspectos de lo urbano ambiental y el desarrollo social.

No es menor, a nuestro criterio, la idea de gestión pública desarrollada donde el Estado sale a buscar los problemas iniciando un diálogo distinto con las empresas que estaban acostumbradas a la recaudación y al conflicto como ejes de la agenda con el sector público. Esta acción cooperativa en el tiempo, generó también, una mayor eficiencia en el entorno, en términos de facilitar el impacto de las políticas a las PYME superando el viejo dilema de las políticas desde la oferta y desde la demanda para plantearlas en el marco de una relación de ida y vuelta y de control a partir de los fluidos contactos y la confianza existente.

Por otro lado, la actitud proactiva de Rafaela de relacionarse con lo externo deja algunas reflexiones siendo la principal, desde la perspectiva de la ciudad, que su aporte a la construcción de su microregión y a una red de relaciones le ayudará a superar una de sus mayores restricciones dada por su pequeña escala. Dicho de otra manera, sus relaciones tienen consecuencias positivas para su relación con el mundo global ya que el armado de redes locales es pregonado desde vastos sectores académicos y políticos.

Siguiendo en esta línea conclusiva y desde la óptica analizada en el capítulo anterior, vemos como esta actitud genera “efectos de demostración” y de aprendizaje sobre los actores de otras localidades que, de alguna manera, tomaron contacto con la ciudad. Por otro lado, estos efectos son el reflejo de los elementos positivos mencionados en este trabajo.

Surge claramente el concepto de “la articulación público-privada”, traducido en términos del consenso existente entre el conjunto de actores que permite el mayor involucramiento de las empresas en los programas de apoyo en las ciudades de origen y que además es un resultado destacado también como efecto de la fórmula utilizada por el “Programa Municipios Productivos”, o de la fuerte decisión política del estado local rafaellino de involucrarse en las acciones productivas como un elemento estratégico o identificar como uno de los principales logros del mismo una política “cara a cara” con los empresarios que abrió el diálogo, generó confianza y cambió los temas de relación entre el municipio y el sector productivo. En este marco son importantes las respuestas que mencionaban la falta de decisión política como el motivo fundamental por el cual no se han podido generar algunos cambios citados en las ciudades de origen.

Otro elemento desde esta perspectiva es el papel de las instituciones privadas como constructoras de acuerdos regionales, proceso que no es absolutamente espontáneo, sino que la actitud proactiva de Rafaela constituye un canal a partir del cual la integración y los beneficios de ella derivada se aceleran. Las instituciones también aprenden y se afianza la integración. Lo que no queda duda es que esta actitud posibilita el inicio o el refuerzo de otras experiencias y que la articulación de redes con ciudades extra región garantizan, también, una mayor profundidad en los procesos de aprendizaje.

Por último, volviendo al “caso Rafaela”, es importante reflexionar sobre los desafíos existentes ya que el consenso y la dinámica institucional han permitido concretar políticas que la ubican por encima del promedio conocido de la región, pero también es claro que la brecha que actualmente lo separa de los modelos desarrollados es muy grande. Esto significa que deberá recrear su fuerza endógena, revisar sus restricciones y observar atentamente la realidad “de cara” al siglo que comienza.

Diversos investigadores y actores a los que ya hicimos referencia en el documento, exponen algunas dificultades aún sin resolver como el problema de financiamiento de la pequeña y mediana empresa, la baja creación de las mismas en los últimos años, el planteo desde el estudio de redes de Kantis y Ascuá según el cual la densidad del distrito industrial de Rafaela como red es muy débil si tenemos en cuenta la baja proporción de vínculos simples y recíprocos efectivamente ejercitados, la baja densidad de lazos de relación entre los empresarios tanto en la red social como en la de negocios, entre otras, de alguna manera reflejan una fuerte limitación a la capacidad que tienen los distritos industriales para perfeccionar el acceso al mercado internacional de las firmas integrantes del mismo, a través de la especialización y la cooperación.

Algunas líneas de acción incluyen estrategias para acelerar los procesos de innovación en búsqueda de las nuevas fronteras técnicas y romper las heterogeneidades existentes al interno del sistema productivo con respecto a la capacidad innovativa de las firmas (Yoguel y López en su trabajo). En estas líneas conclusivas subyace otra clave para la ciudad y es el aporte de los estudios y el seguimiento permanente de parte de especialistas que con una alta vinculación con la práctica que van generando indicios de por donde avanzar.

Finalmente, resulta urgente fortalecer las acciones de cooperación y capacitación, renovar la construcción de las alianzas. Habrá que seguir observando cómo se cuida y continúa el capital acumulado pero sin duda esta política desde abajo, esta articulación público-privada, esta idea de las políticas industriales prepara a las regiones para conectarse mejor con el mundo globalizado.

BIBLIOGRAFÍA

- Ascúa, R. y López, M. (1996), *Señales Sistémicas de Competitividad*, Documento de trabajo.
- Ascúa, R. y Kantis, H. (1998). *El Distrito Industrial de Rafaela y su Red de Relaciones*, documento de trabajo.
- Bisang R. (1995), *Perfil tecno-productivo de los Grupos Económicos en la Industria Argentina*, Proyecto CEPAL-CIID, Santiago de Chile.+
- Boscherini, F. y Costamagna, P. (1998), *Desarrollo Local y Rol de las Instituciones: algunas reflexiones sobre el caso Rafaela*, Documento de trabajo.
- CEPAL (1994), *Restricciones de las firmas exportadoras pequeñas y medianas de química fina*, Programa de Fortalecimiento de la Promoción de Exportaciones, Fundación Exportar, mimeo.
- Costamagna, P. (1998), *Desarrollo Económico Local, La Experiencia Rafaelina*. Revista "Aportes para el Estado y la Administración Gubernamental", año 5 - nro.10.
- Ferraro, C. (1998), *Ambiente, Entorno Institucional y Desarrollo. La articulación y las interacciones entre instituciones de soporte técnico al desarrollo empresarial. El caso de Rafaela y su Región, CEPAL*.
- Gatto F. (1994), *Los desafíos de la internacionalización y el MERCOSUR para las Pyme argentinas*, documento presentado al Seminario "Descentralización y Desarrollo", Agencia Española de Cooperación Internacional, Santiago de Chile.
- Gatto F. y Ferraro C. (1993), *Las Pyme en el MERCOSUR: Definiciones y primeras estimaciones*, Documento de Trabajo Nro 34, CEPAL, Buenos Aires.
- Gatto F y Yoguel G. (1994), *Las Pyme argentinas en una etapa de transición productiva y tecnológica*, en Kosacoff (Ed) *El Desafío de la competitividad*, Alianza.
- Kantis H, Moori-Koenig V y Brocco A. (1995), *Conductas estratégicas en las firmas Pyme*, CEPAL, mimeo.
- Municipalidad de Rafaela - Secretaría de Programación Económica - Instituto de Economía FUR-UTN, *El Sector Productivo de Rafaela*. Documento de Trabajo.
- Municipalidad de Rafaela, *Aportes: experiencias de nuestro Gobierno Municipal*. Publicación institucional.
- Peirone, R.M. (1999), *Descentralización, Autonomía y Financiamiento*". Documento de trabajo.
- Perotti, O.A. (1999), *Asociación Público-Privada: El Caso De Rafaela*". Presentación seminario Banco Interamericano de Desarrollo.
- Quintar, A., Ascúa, R., Gatto, F. y Ferraro, C. (1993), *Rafaela: un cuasi-distrito italiano "a la Argentina"*, Documento de Trabajo CFI-CEPAL N°35, Publicación CEPAL LC/BUE/R 179.

- Quintar, A. y Boscherini, F. (1996), *Política Industrial A Nivel Local. Evaluación de la política de la Municipalidad para la promoción de la asociatividad empresarial en pequeñas empresa industriales de Rafaela*, Argentina, CEPAL.
- Rezk, E. (1995), *Análisis de los recursos humanos en la ciudad de rafaela: Una propuesta para su readecuación a las nuevas condiciones económicas*.Rafaela.
- Worcel, G. y Ascúa, R., *Dinamismo empresarial y cooperación institucional: El caos de las PYME de rafaela*, Documento de trabajo CFI-CEPAL.
- Yoguel y Lopez (1999), *Sistemas locales de innovación y el desarrollo de la capacidad innovativa de las firmas: las evidencias del cuasi distrito industrial de Rafaela*, Documento de trabajo.

ANEXO

**INICIATIVA DE DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL PROYECTO CEPAL – GTZ:
FORMULARIO DE ENTREVISTAS**

| |
|---|
| 1-APRENDIZAJE: |
| -¿Cuándo vino a visitar Rafaela? |
| -¿Cómo se entero de la existencia de esta experiencia? |
| -¿Cuáles fueron los objetivos de la visita a la misma? |
| -¿Qué elementos de esta experiencia rescata dividiendo la respuesta entre Sector público y privado? Justificar. |
| -¿Qué cambios motivo su visita en la institución en la que trabaja? |
| -¿Qué elementos no pudo trabajar y porqué? |
| 2-INTEGRACIÓN |
| 2.1. Considera positivo la existencia de un proceso de integración Regional de la zona Centro-Oeste de la Provincia de Santa Fe-Oeste de la Provincia de Córdoba? <input type="checkbox"/> Sí. <input type="checkbox"/> No. Justifique su respuesta..... |
| 2.2. ¿Cuáles considera usted, en el caso de que los hubiere, los hechos fundamentales que impulsaron dicho proceso? |

3-LAS INSTITUCIONES

3.1. ¿Cuál es el papel de las instituciones en este proceso?

- Ninguno
- Acompañar las iniciativas
- Comprometerse y cogestionar
- Liderar los procesos.

Justifique su respuesta:

3.2. ¿Qué ha podido a aprender su institución en este proceso?

.....

3.3. ¿Cómo lo verifica?

.....

3.4. ¿Qué ha podido aprender su ciudad en este proceso?

¿Qué elementos son necesarios para profundizar este proceso de aprendizaje?

.....
.....
.....

Notas

¹ Cuadro y la explicación del mismo se basa en un documento de trabajo anterior construido por el autor y Boscherini, Fabio.

² Estos agentes se fueron convirtiendo en una especie de trabajadores sociales en el ámbito de la producción ya que visitaban las empresas, relevaban necesidades y acompañaban el proceso de capacitación del grupo.

³ Podrían considerarse aquí también a las curtiembres, que si bien no son empresas del rubro de la alimentación, trabajan con derivados (cuero) de la importante industria frigorífica local.

⁴ Texto “Agencias de desarrollo y liderazgo regional: avisos para navegantes” Universidad de País Vasco – Roberto Velasco – 1997.

⁵ El trabajo fue encargado en forma conjunta por el ICEDEL y el CCI a la Oficina CEPAL Buenos Aires y el autor del mismo es Carlo Ferraro.

⁶ Las respuestas muestran a la S.P.E. y al C.D.E. como bazos ejecutores de las políticas enmanadas del municipio y del C.C.I., Respectivamente.

⁷ La micro región a la que hacemos referencia es un área que, con epicentro en Rafaela y un radio de 100 km., abarca la totalidad del departamento Castellanos, gran parte del departamento Las Colonias (ambos de la Pcia. de Santa Fe), y parte del departamento de San Justo de la Provincia de Córdoba.

⁸ Para ubicar al lector, sirve aclarar que en la Argentina, existen tres niveles de gobierno : el gobierno central, las provincias, y los municipios y comunas.

⁹ En tal sentido, conviene remarcar que uno de los aspectos complementarios de dicho análisis tiene que ver con dilucidar hasta qué punto estos efectos pueden ser considerados un “derrame” - que de manera espontánea se propaga a través de las actividades formales e informales de firmas, consumidores, gobernantes, etc., o bien son el resultado plausible de una serie de acciones que aún pudiendo ser en parte asistemáticas, resultan de una clara vocación de Rafaela por trasladar y/o aportar su experiencia a otros casos, constituyéndose así en un “efecto demostración” o “propagación” del caso Rafaela.

¹⁰ Conviene destacar que quien asume la conducción del Ministerio e implementa este programa es el ex intendente de Rafaela entre 1991-1995, CPN Omar Perotti.

¹¹ El primer Director del Area a cargo del programa fue un profesional que hasta ese momento era gerente de una Fundación empresaria con sede en Rafaela.

¹² Instancias de gobierno para ciudades de menos de 10.000 habitantes.

¹³ “Descentralización y Apoyo a los sectores productivos en la Provincia de Santa Fe”. Evaluacion del programa municipios productivos. Julio 1999. Convenio Ministerio de la Producción-Cepal Buenos Aires.

¹⁴ Esta intención de “confirmar lo escuchado y/o leído” es, claramente, un indicador del impacto que el “caso Rafaela” ha producido en los ámbitos de debate referidos a la cuestión del desarrollo local.

¹⁵ No obstante, cabe citar que en esta pregunta un 30% de los entrevistados no contestó nada

¹⁶ El índice de desempleo, el nivel de acceso a la educación de su población, los niveles de necesidad básicas insatisfechas y la cobertura de salud.

¹⁷ ob citada “Articulacion..” Cepal- Icedel

¹⁸ “Construir el Mercado”. Universidad Nacional de Quilmes.