

LA EXPERIENCIA DE DESARROLLO LOCAL DE RAFAELA, ARGENTINA¹



La experiencia de desarrollo local de Rafaela, Argentina¹

Septiembre 2010

Introducción

Este trabajo trata de resaltar el papel positivo que desempeñan el entorno y las instituciones en el desarrollo productivo local. El caso de Rafaela muestra la capacidad de la comunidad territorial organizada para aprovechar las potencialidades que le brinda el entorno local, nacional e internacional y para atenuar o revertir las desventajas de las variables externas (Boisier, 1995). Rafaela constituye un caso especial de desarrollo local en Argentina, caracterizado por un elevado grado de dinamismo económico-productivo que se sustenta en la capacidad de respuesta generada desde el ámbito local. El desempeño exitoso de su economía se basa en un amplio conjunto de empresas, con mayoría de pequeños y medianos establecimientos, que se ha posicionado eficientemente no sólo en el mercado interno, sino también en mercados externos.

En forma distintiva con relación a otras localidades de tamaño similar, en Rafaela es necesario resaltar el papel positivo que juega el Estado local y el entorno o entramado institucional, y la capacidad de innovación en el desarrollo productivo local. De esta forma, este trabajo resalta la práctica del tejido institucional de Rafaela para trabajar en forma articulada, combinando esfuerzos públicos y privados, en el apoyo al desarrollo productivo de la ciudad y su región de influencia.

El trabajo comienza con la descripción de la estructura económica y social de Rafaela, exponiendo a continuación la evolución y consolidación del sistema institucional de apoyo a la producción que muestra los liderazgos compartidos entre el sector público y el sector privado. Posteriormente se describen algunos instrumentos de política en el marco de la articulación público-privada que ilustran sobre la decisión del gobierno municipal, la iniciativa del sector privado y la fortaleza del accionar conjunto mediante acciones concretas orientadas a las demandas locales. Además, se trata de exponer la reacción del territorio frente a la crisis y otras iniciativas que demuestran una evolución permanente de la experiencia. A modo de conclusión se destacan los principales aprendizajes y desafíos que surgen del análisis de la experiencia entre las que destacan un proceso de fortalecimiento de redes interactivas para la innovación local.

¹ La base de este documento es un resumen del trabajo realizado en 2003 por Carlo Ferraro, Pablo Costamagna, Roberto Mirabella y Rodrigo Carmona su posterior actualización de Pablo Costamagna y Mario Garrappa en agosto de 2010. Es importante aclarar que no recoge en profundidad las acciones del Programa de Competitividad Territorial BID FOMIN ACDICAR. Las opiniones expresadas en este documento son de exclusiva responsabilidad de los autores y pueden no coincidir con las de las organizaciones en las cuales trabajan.

Se trata de un proceso de acumulación de capacidades cuya finalidad es mejorar de manera colectiva y continuada el bienestar económico de una comunidad (Alburquerque, Costamagna, Ferraro 2008). Esta noción de capacidad de desarrollo se refiere tanto a las circunstancias de la economía territorial como a las de sus actores socioeconómicos e instituciones y a las capacidades del territorio en términos de su recursos ya sean materiales (físicos, medioambientales, de infraestructura), financieros, tangibles o intangibles (calificación de los recursos humanos, cultura emprendedora local, etc.).

La articulación de un tejido de instituciones, donde confluyen el accionar del gobierno municipal y la participación de otras organizaciones -sobre todo del sector empresarial-, fue creando una *atmósfera industrial* e institucional que ha puesto en marcha un conjunto de políticas innovadoras para la realidad del desarrollo local. En principio fue más importante la presencia del Estado local y del sector privado empresarial, con aportes del sector educativo, para reforzarse en los últimos años con la activa participación de las instituciones tecnológicas.

Rafaela tiene una base manufacturera diversificada, lo cual ha sido importante para enfrentar las crisis sectoriales que sufrió el país y que no afectaron en forma integral a la estructura productiva local (Worcel y Ascuá, 1991). Debido a esto, las reformas estructurales y la profundización del proceso de apertura de los años noventa tuvo un impacto menor que en otras partes del país debido a que no sorprendió a las industrias con estructuras tan obsoletas ni con capacidad ociosa muy alta.

Asimismo, el desempeño que ha tenido la industria local se puede explicar también por el dinamismo y el rol protagónico que han tenido las instituciones, las organizaciones y los agentes que constituyen el entorno de lo que podría considerarse un *cuasi distrito* italiano (Quintar, Ascuá, Gatto y Ferraro, 1993). A lo largo de su proceso de desarrollo, la sociedad local ha venido estimulando actitudes empresariales y sociales y acciones comerciales innovadoras, impulsando y manteniendo valores éticos arraigados en las costumbres locales como una fuerte vocación al trabajo, producto de la cultura que se fue forjando a partir de los primeros inmigrantes que fueron poblando su territorio. Esto se manifiesta hoy, en la práctica, en la identificación de objetivos globales en el ámbito local y en un proyecto básico de desarrollo territorial compartido.

En este ambiente, el desempeño de las empresas está asociado al nivel de desarrollo institucional alcanzado y al diseño de políticas activas realizadas a la luz de otras experiencias y de la evolución del concepto de desarrollo local. En este sentido, el desarrollo de las instituciones empresariales y el nivel institucional alcanzado por el sector público local constituyen un proceso único y articulado, difícil de separar. Así, las instituciones públicas y privadas se fueron desarrollando en la interacción, con fuerte participación e involucramiento de agentes. Un primer dato importante de la práctica y la gestión fueron los intercambios de personas que pasaron del sector público al sector privado así como de agentes privados que participaron y actúan en la gestión pública, y un segundo elemento lo constituyen los esfuerzos de los últimos años para incluir más fuertemente a un conjunto de organizaciones educativas y del sistema científico tecnológico más inclinadas en esfuerzos sectoriales y de investigación que de involucramiento territorial.

De esta forma el proceso de creación y fortalecimiento de las instituciones locales y las relaciones y acuerdos entre los agentes constituyeron la base que permitió generar un espacio público que favoreció el desarrollo territorial a partir de sus propias capacidades. El diseño y la implementación de la política favoreció esta articulación ya que no fue concebida como un simple diseño instrumental y estático sino más bien como una construcción social continua y dinámica que incluye en su configuración tanto al sector privado como el sector público y lecturas compartidas de los procesos de cambio e innovación.

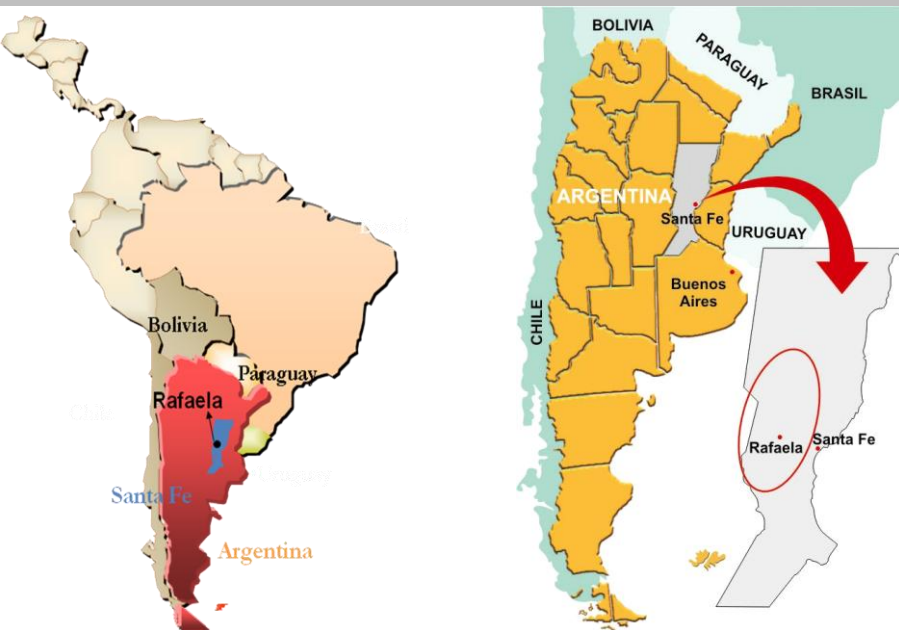
En ese marco, el accionar del gobierno local fue clave ya que asumió funciones de impulso y activación combinando modalidades directas de ejecución con actividades facilitadoras desarrollando mecanismos de vinculación con otros sectores. Esto se hizo a partir de los primeros años de la década de los noventa, cuando el gobierno municipal creó la Secretaría de Programación Económica, a través de la cual impulsó acciones de coordinación y apoyo con los distintos actores productivos procurando articular la política productiva municipal con las necesidades del proceso de desarrollo económico local. Este proceso se vio apuntalado por acciones que permitieron la generación de externalidades positivas para la industria de la región a partir del trabajo con las gremiales empresarias, los programas de apoyo a emprendimientos tecnológicos, la búsqueda de nuevos mercados y los programas de capacitación de recursos humanos entre otros. Todo lo cual contribuyó a generar las condiciones necesarias para el desarrollo de un espacio público local con fuerte articulación con las instituciones del sector privado.

Además, acciones vinculadas a la planificación como el Plan Estratégico, otras a las respuestas sociales y del empleo como el Consejo Consultivo Social o el ICEDEL -una institución municipal dedicada a la formación y a la información- son puntos importantes del proceso de desarrollo local en Rafaela. En este recorrido, es necesario subrayar también el esfuerzo permanente en la formación de recursos humanos locales.

Desde mediados de 2007, se enfrentan también nuevos desafíos como es la puesta en marcha del Programa de Competitividad Territorial BID/FOMIN, un programa que trata de articular una serie de respuestas frente a los temas más recientes del territorio desde una institución publico-privada como es la Agencia de Desarrollo e Innovación (ACDICAR). Asimismo, no puede dejarse de mencionar el esfuerzo de la Municipalidad por modernizar su actuación. En el 2007 crea dos áreas nuevas que tratan de dar respuestas a temas de innovación y de gobernanza; más tarde lanza, entre otros, una programa transversal que denomina *Rafaela Sustentable* y que intenta fuertes acciones para tratar la problemática medioambiental, energética y de fomento de la economía verde.

El buen desempeño económico, la adaptación a los cambios del contexto macroeconómico y la capacidad de respuesta activa desde el ámbito local han hecho de Rafaela un caso exitoso y un objeto de estudio y análisis entre aquellos que se ocupan del desarrollo local. Claramente no significa que estemos frente a un territorio sin problemas, sí a uno con mayor capacidad para enfrentarlos y articular acciones para intentar resolverlos o mitigar sus efectos.

1. La estructura económica y social de Rafaela



La ciudad de Rafaela está ubicada en el Departamento Castellanos, en el centro-oeste de la Provincia de Santa Fe (Argentina), a unos 90 km. de la capital provincial y unos 540 km. de la ciudad de Buenos Aires.

Rafaela tiene una superficie de 162 km² y una población total para el año 2010 de 99.150 habitantes, según proyecciones realizadas a partir del Censo Nacional de Población y Vivienda (INDEC, 2001). La ciudad está asentada en una llanura que

hasta 1880 era un espacio vacío. A partir de entonces, se inició un proceso de colonización que contó con el aporte de inmigrantes italianos, predominantemente de la región del Piemonte, y de suizo-alemanes que llegaron para explotar estas tierras aptas para el cultivo de cereales.

La conformación y configuración de la industria de Rafaela estuvo íntimamente ligada al desarrollo de la actividad agropecuaria. A partir de los años veinte, y con más fuerza luego de la crisis de los años treinta, comienza a estructurarse un sistema de producción manufacturero que tuvo como eje la transformación de productos primarios locales y la producción de maquinaria agrícola. Posteriormente, el dinamismo de la actividad manufacturera se desplazó de la producción de maquinaria agrícola y vial a la producción de autopartes (años setenta), compartiendo a su vez una fuerte dinámica con la producción de maquinaria y equipo para la industria alimenticia y de insumos para la ganadería.

En los años ochenta cobró impulso la producción de equipos y partes para la fabricación y enfriamiento de alimentos y para la elaboración de alimentos balanceados. Hacia fines de ésta década, el conjunto de industrias de Rafaela (especialmente la metalmecánica) logró incrementar su participación en los mercados externos, evidenciándose una creciente expansión de sus negocios.

En la década de los noventa, las empresas tuvieron que enfrentar una fuerte competencia del exterior ocasionada por un drástico proceso de apertura pero aún así la estructura productiva sectorial de la ciudad en la segunda mitad de los años noventa, mostraba la importancia de la industria manufacturera con el 40% del producto geográfico bruto, completando el cuadro las actividades primarias con 29,5%, el comercio con 19,5% y los servicios con 11%. El sector de la industria alimenticia (con 32,5%) y el de la metalmecánica (con 12,1%) representaban más del 44% del PGB de la ciudad en la primera mitad de los noventa².

² Rearte y otros (1999).

El primer Censo Industrial de Rafaela, realizado en el año 2000, muestra la presencia de 375 firmas elaboradoras de bienes industriales entre las que podemos destacar cierta especialización en las industrias láctea y frigorífica, el sector metalmecánico, donde son significativas la producción de maquinaria y equipamientos agrícolas, la fabricación de bienes de capital para la industria alimenticia y el sector autopartista. Además de estos sectores que son preponderantes, el resto de la actividad industrial se encontraba fuertemente diversificada ya que fueron relevadas empresas pertenecientes a 18 de las 22 secciones industriales que conforman la Clasificación Industrial Internacional Uniforme (CIIU) de Naciones Unidas³.

Los años posteriores al derrumbe del sistema de convertibilidad, especialmente a partir de mediados del año 2002 y principios de 2003, muestran un cambio impulsado por una política cambiaria favorable y un escenario económico mundial próspero para los bienes transables nacionales, que permitió al país experimentar un período de crecimiento económico importante, con tasas que superan el 8% anual. Rafaela no fue ajena a este fenómeno. Un nuevo Censo Industrial llevado a cabo en 2006 reveló que la cantidad de empresas de la ciudad había aumentado un 15,2%, alcanzando 432 firmas. Asimismo, la producción local logró aumentar la diversificación de actividades.

La evolución del total de puestos de trabajo en el sector industrial muestra un crecimiento entre ambos censos del 22%. En el año 2006, las empresas de Rafaela generaban más de 10 mil puestos de trabajo, destacando un incremento del 73% en el empleo del sector autopartista, lo que muestra el gran desempeño de estas industrias en el proceso de recuperación económica que se ha venido desarrollando desde la crisis de 2002. La combinación dentro del tejido industrial de cierta especialización en ramas alimenticias y metalmecánicas, junto con la diversificación del resto de la industria, brinda elementos para explicar otra parte del desempeño exitoso de la actividad productiva de Rafaela. Si bien la estructura industrial tiene tres o cuatro sectores que resultan centrales, Rafaela no es un área productiva de especialización monosectorial. Esto hizo que la ciudad fuera modificando en forma adaptativa su composición sectorial hacia actividades de mejor desempeño relativo con cierta flexibilidad productiva.

“La conformación y configuración de la industria de Rafaela estuvo íntimamente ligada al desarrollo de la actividad agropecuaria...”

Además, la presencia de la pequeña empresa es muy importante en la estructura industrial de Rafaela, ya que el 97% de los establecimientos tiene menos de 100 ocupados. El 82% de los establecimientos tiene hasta 10 empleados y aproximadamente el 15% tiene entre 10 y 100 ocupados. Sólo el 3% del total de establecimientos industriales tiene más de 100 empleados.

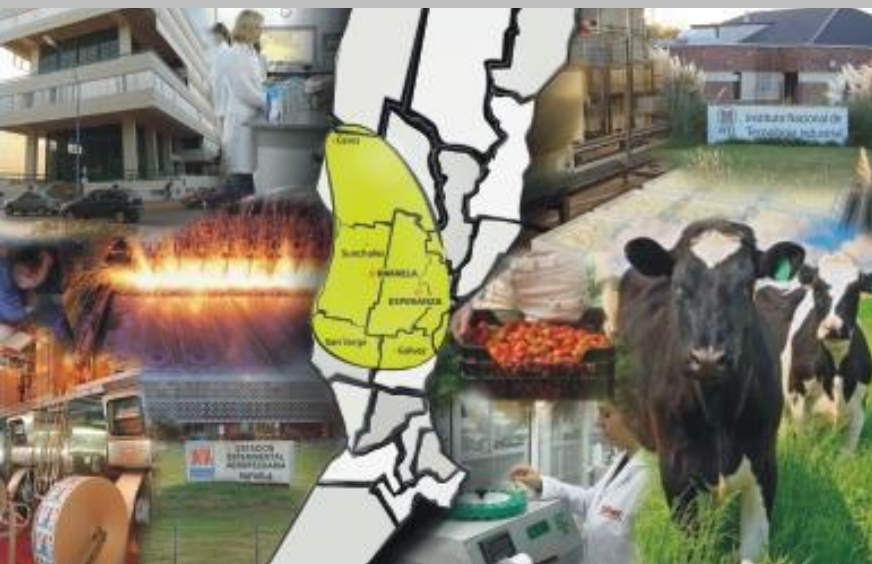
Respecto al mercado externo, según datos de la Cámara de Comercio Exterior, en el año 2008 el valor FOB exportado por el conjunto de empresas de la ciudad alcanzó los 242 millones de dólares. En total, se detectaron 44 firmas exportando a 84 destinos diferentes, es decir, aproximadamente una de cada 10 empresas industriales exporta parte de su producción. Destaca la fuerte participación del sector alimenticio y metalmecánico ya que en conjunto explican más del 90% de los envíos industriales al exterior.

³ Censo Industrial Rafaela. ICEDeL (2000).

Un indicador que merece ser destacado es el elevado valor promedio de la tonelada exportada desde Rafaela en comparación con las mediciones para el conjunto de la provincia de Santa Fe y el país. Al respecto, el valor promedio de la tonelada exportada en 2008 en la ciudad de Rafaela ascendía a 3.734 dólares, mientras que en la provincia de Santa Fe este indicador era de 770 dólares, y menor aún para el país en su conjunto, donde la medición reflejaba un valor promedio de tonelada exportada del orden de 600 dólares. Es decir, este indicador es casi 5 veces más elevado en Rafaela que los registros obtenidos para Santa Fe y Argentina.

La fortaleza del entramado económico de la ciudad tiene su correlato directo en la creación de puestos de trabajo y la calidad de vida de la población. La tasa de desocupación de la ciudad ha mostrado a lo largo de los años mejores indicadores en los niveles de empleo que los promedios provincial y nacional. Por ejemplo, en el año 2002, en medio de la profunda crisis que atravesó la nación, Rafaela evidenciaba una posición ventajosa respecto a la situación en otros lugares de la provincia y el país. En dicho año, la tasa de desocupación en la ciudad (19%) era cuatro puntos porcentuales inferior que la de Santa Fe, cinco puntos menor que la del Gran Rosario y casi tres puntos porcentuales menor que la tasa de desocupación promedio registrada en Argentina. En la medición del año 2010, la tasa de desocupación de la ciudad se ubicó en 7,5% de la Población Económicamente Activa (PEA).

2. Desarrollo y fortalecimiento del entorno institucional



La experiencia de desarrollo económico local de Rafaela destaca por ser el resultado de un largo proceso histórico de desarrollo y fortalecimiento institucional. El cuadro siguiente muestra la evolución del sistema institucional de apoyo al desarrollo local en Rafaela.

Evolución del Sistema Institucional de Rafaela

- 1906** Sociedad Rural
- 1912** Escuela de Educación Técnica (EET)
- 1928** 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)
- 1983** Centro de Investigación Tecnológica para la Industria Lechera (CITIL)
- 1983** Delegación Norte de la Dirección de Asesoramiento y Servicios Tecnológicos (DAT)
- 1991** Secretaría de Programación Económica (SPE)
- 1992** Fundación para el Desarrollo Regional (FDR)
- 1993** Cámara de Pequeñas Industrias de la Región (Ca.PIR)
- 1995** Centro Regional Rafaela (CEMRAF)
- 1996** Centro de Desarrollo Empresarial (CDE)
- 1996** Plan Estratégico Rafaela (PER)
- 1997** Instituto de Capacitación y Estudios para el Desarrollo Local (ICEDeL)
- 1998** Fundación Potenciar
- 1999** Asociación Regional para el Desarrollo
- 2002** Consejo Consultivo Social
- 2004** Instituto Tecnológico (ITEC)
- 2006** Asociación Civil para el Desarrollo y la Innovación (ACDICAR)
- 2007** Cámara de Empresas de Desarrollo Informático (CEDI)
- 2007** Programa de Competitividad Territorial de la Region Central de Santa Fe. BID FOMIN
- 2007** Nuevas Areas Municipales de Innovación y Gobernanza
- 2009** Agenda Estratégica 2010-2016

a) Las instituciones del sector privado

Existe en la ciudad un fuerte entramado de instituciones del sector privado, que comenzó a gestarse a partir de la creación en 1906 de la Sociedad Rural de Rafaela (SRR). Posteriormente, un grupo de empresarios fundó la principal asociación gremial empresaria de la región, el Centro Comercial e Industrial del Departamento Castellanos (CCIDC), que es hoy la entidad madre de 25 cámaras de industria y comercio. Entre ellas cabe citar la Cámara de Industriales Metalúrgicos, una entidad gremial fundada en 1966 que agrupa a los empresarios metalúrgicos, y la Cámara de Comercio Exterior, creada en 1978.

Otra organización importante fue la Fundación para el Desarrollo Regional, una entidad civil sin fines de lucro creada en 1992 con el objetivo de contribuir a la mejora de la calidad, productividad e innovación tecnológica de las empresas de la región. La Fundación para el Desarrollo Regional fue una propuesta surgida desde el seno empresarial, ante la carencia de instrumentos que ayudasen al empresariado a mejorar su perfil competitivo tras el proceso hiperinflacionario sufrido por el país a principios de los noventa. De este modo, la Fundación para el Desarrollo Regional tuvo una concepción de avanzada al incorporar una dimensión de competitividad para la región de Rafaela en aquellos años.

Al año siguiente, se crea la Cámara de Pequeñas Industrias de la Región (CaPIR). Esta entidad nace como resultado de un trabajo de la Municipalidad tendente a sensibilizar al sector de la pequeña empresa sobre las ventajas de la asociatividad y la competitividad de ese sector. Actualmente cuenta con más de 100 asociados. Sus acciones más importantes están centradas en la capacitación, la participación en ferias y misiones comerciales, y el desarrollo de servicios a la empresa pequeña y su entorno social.

En 1993, a partir de algunas investigaciones de la Oficina Buenos Aires de la Cepal, se diseñó un proyecto de interés común, dirigido a la mejora de la competitividad de la pequeña y mediana empresa regional, a través de la identificación de la demanda de servicios de desarrollo empresarial, el fomento de procesos asociativos y la creación de una oferta territorial de consultoría para PYMES. Dicho proyecto se concretó a fines de 1996 mediante la creación del Centro de Desarrollo Empresarial (CDE), financiado por el Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN) y por aportes locales de diferentes entidades empresariales y de la Municipalidad pero con conducción privada, en línea con lo que se pensaba en aquel momento por los organismos de cooperación con sede en Washington sobre el menor rol que supuestamente le correspondía al Estado.

Más tarde, en el año 2006 se crea la Cámara de Empresas de Desarrollo Informático (CEDI), una entidad que acapara al conjunto de firmas locales de base informática, siendo un sector de alto desarrollo que en los últimos tiempos ha mostrado un importante perfil exportador.

b) Las instituciones del sector público

Hasta comienzos de la década de los noventa, la Municipalidad estaba aislada del sector productivo de la ciudad, desarrollando exclusivamente funciones tradicionales, sin participar en los ámbitos económico, educativo o laboral. Sin embargo, en los años noventa tiene lugar un salto cualitativo caracterizado por la decisión de asumir un rol activo en el acercamiento a los sectores empresarial y educativo, impulsar una modernización de la gestión municipal, y potenciar el trabajo conjunto entre los distintos sectores para la definición y ejecución de políticas de desarrollo local, asumiendo la necesidad de construir un liderazgo territorial para ello.

El proceso de desarrollo de la ciudad de Rafaela más reciente se ha caracterizado por actuaciones del gobierno local en la implementación de políticas activas, participativas y de articulación con los sectores productivo, sindical, educativo y científico-tecnológico que permitieron desarrollar condiciones de competitividad favorables al desempeño de las empresas.

En este marco, la composición de un gabinete público resulta de la interpretación de una realidad a transformar, de la lectura de problemas a resolver o de la necesaria instalación de temas estratégicos para la ciudad. En la estructura municipal, hay algunas áreas que son tradicionales y por lo tanto permanentes (como por ejemplo Obras Públicas o Hacienda) y otras que surgen de esta lectura sobre lo que está pasando en el mundo y debe comenzar a pensarse para la ciudad.

A principios de la década de 1990, la Municipalidad de Rafaela interpretó la necesidad de involucrarse en algunos temas de la economía local para lo cual se creó el área de Programación Económica. La Secretaría de Programación Económica surge en 1991 como un esfuerzo claro de la Municipalidad y sus dirigentes, por desplegar un espacio orientado a la construcción de una visión estratégica para la ciudad, con el fin de fortalecer e impulsar el proceso de desarrollo económico local.

En el año 1997 se crea el Instituto de Capacitación y Estudios para el Desarrollo Local (ICEDeL), una iniciativa del gobierno de la ciudad que nace con el objetivo de trabajar sobre la capacitación de los recursos humanos, la construcción de estudios e información para la toma de decisiones a nivel local y la generación y gestión de programas estratégicos para el desarrollo de Rafaela.

Actualmente, el contexto internacional exige que esta articulación con el mundo productivo deba tener un énfasis importante hacia la innovación lo que ha provocado que la antigua Secretaría de Programación Económica se vaya adaptando a la nueva realidad, dando origen así a la Secretaría de Desarrollo, Innovación y Relaciones Internacionales.

Por último, y no menos importante, la Municipalidad de Rafaela planteó la necesidad de ayudar al surgimiento y fortalecimiento de instituciones, mediante el trabajo en conjunto entre el Estado local y las organizaciones de la sociedad civil. En esta línea se crea la Secretaría de Gestión y Participación, cuya finalidad es escuchar las demandas de la sociedad y alentar las expresiones de participación de la población, siendo éstas las puertas donde la acción pública recoge permanentemente inquietudes de la ciudadanía.

***“El proceso de desarrollo
[...] más reciente se ha
caracterizado por
actuaciones del gobierno
local en la implementación
de políticas activas,
participativas y de
articulación...”***

c) Sector educativo, científico y tecnológico

La Escuela de Enseñanza Técnica N° 460 “Guillermo Lehmann”, denominada inicialmente Escuela de Mecánicos Agrícolas, permitió desde su temprana creación en 1912, la capacitación de los recursos humanos y la gestación de capacidad empresarial vinculada a las actividades económicas de la zona, cumpliendo de esta forma un papel esencial en el desarrollo económico de Rafaela.

En 1928 se creó el Instituto de Genética Vegetal, luego llamado Instituto de Fitotecnia, convirtiéndose en 1956 en Estación Experimental del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA). El INTA de Rafaela es una institución dedicada a una permanente contribución científico-tecnológica del sector agropecuario regional, que a su vez desarrolla investigaciones en producción animal, agronomía y desarrollo rural. Desde el año 1978 es la sede del Programa Nacional de Lechería.

En 1972 se constituyó la Unidad Académica de la Universidad Tecnológica Nacional (UTN), promovida por una “Comisión pro desarrollo de Rafaela” que estaba integrada por la gremial empresaria Centro Comercial e Industrial del Departamento de Castellanos y otros actores locales relevantes. La UTN, además de su función específica en la formación de recursos humanos, desarrolla servicios para la comunidad por medio de sus laboratorios y grupos de trabajo.

Desde 1983, el INTI Lácteo ha venido desarrollando actividades sustantivas en el sector lechero con técnicos especialistas reconocidos en todo el país. Por otro lado, en la segunda mitad de los años noventa, se constituyó el CITRA que luego de algunos cambios se transforma en el INTI Rafaela. Se trata de otro centro regional del INTI cuya misión apunta a promover el desarrollo tecnológico de la industria local, priorizando la innovación tecnológica, optimizando la calidad de sus productos y procurando su adecuación a las

mayores exigencias competitivas de los mercados. Este centro se dedica a realizar análisis de metrología, materiales, impacto medioambiental y gestión en tecnologías blandas, con una fuerte participación y vinculación con el medio. Actualmente ha incorporado como temáticas de investigación y estudio el diseño y la energía.

Dentro del Programa de Reforma de la Educación Superior Técnica no Universitaria, la Fundación para el Desarrollo Regional y la Municipalidad llevaron a cabo la instalación de un Instituto Tecnológico de Formación Superior no Universitaria (ITEC), que comenzó a funcionar en 2004 para brindar carreras de alta especialización vinculadas a las demandas de las empresas locales.

d) Alianzas público/privadas y articulación

Una particularidad de este territorio fue que la articulación era siempre un proceso fuerte pero no formal, idea que se empieza a modificar con la creación del ITEC y de la Asociación Civil para el Desarrollo y la Innovación Competitiva Agencia Rafaela (ACDICAR) que es una entidad sin fines de lucro, creada por iniciativa de la Municipalidad, el Centro Comercial e Industrial Rafaela (CCIR) y el Ministerio de Industria de la Provincia en el año 2006. En ella participan representantes tanto del sector público como del privado y su comisión directiva está conformada por delegados de las entidades creadoras.



El objetivo de esta entidad es establecer un espacio institucional de concertación pública y privada que impulse el crecimiento de Rafaela y su región, fortaleciendo la productividad y competitividad, con el fin de mejorar el desarrollo económico y social. En este sentido, ACDICAR es un espacio que cambió la lógica de articulación informal existente en la ciudad, dando paso a una

instancia formal desde donde pensar la base de los acuerdos y la cooperación institucional a nivel local.

La articulación e interacción institucional fueron analizadas en un trabajo de campo realizado por la Oficina Buenos Aires de la CEPAL con todas las instituciones locales de apoyo a la producción (Ferraro y Costamagna, 1999), y vuelto a investigar por Judith Valle en su tesis de Maestría de la Universidad de Bologna, en el año 2008.

El trabajo de 1999 señala que la totalidad de las instituciones tienen un reconocimiento y lugar asignado en el entramado local y que ese lugar está directamente relacionado con las competencias que esas instituciones fueron desarrollando con su accionar. Los temas que aparecen como más representativos son la calidad y la capacitación y en menor medida, la generación de conocimientos y la tecnología. En ciertos casos, la distinción de roles entre instituciones no es expresada en forma clara y esto abría, en ese momento, un espacio de trabajo con las instituciones locales que las ayudase a redefinir visiones y misiones en función de los profundos cambios que se habían producido en el país y que repercutían en el ámbito local. En lo relativo a las instituciones del sector educativo y tecnológico vinculadas con la formación de profesionales y la generación de conocimiento y tecnología se señalaba

la existencia de una relación débil entre empresas y sistema científico-tecnológico, la cual era además poco satisfactoria.

Tanto en el trabajo de investigación de 1999 como en el de 2008 se señala que las instituciones se comunican de una u otra forma con otras entidades del entramado institucional, destacándose el rol de la Municipalidad como articulador y generador de espacios para la interacción interinstitucional. Volvía a repetirse que, si bien la transmisión de información es en general buena, se deberían reforzar los contactos con los sectores del ámbito educativo y científico tecnológico, como de hecho se ha promovido en los últimos años desde el Programa de Competitividad Territorial.

Igualmente cada vez que se estudia o se reflexiona sobre las principales restricciones en este ámbito de la cooperación aparece la necesidad de lograr una mejor articulación en el trabajo conjunto y ampliar el marco de confianza entre las instituciones, elementos que obligan a pensar en el territorio como un proceso dinámico y que, aún con una buena trayectoria de diálogo y cooperación, continúa latente la necesidad de mejorar.

e) Liderazgos institucionales

En el trabajo de Ferraro y Costamagna (1999) se intentó detectar y analizar la existencia de liderazgos institucionales dentro del entramado de apoyo. Este factor es de central importancia para ver cuales son los principales actores institucionales y examinar las características que pueden presentar los sistemas de alianzas locales para orientar los esfuerzos de manera estratégica y direccional.

El análisis se centró en algunos puntos claves para el desarrollo productivo local, permitiendo que las instituciones pudieran nombrar a aquellos actores que consideran líderes en cada una de las problemáticas y abriéndose la posibilidad para que estas entidades se asignen a sí mismas una posición de liderazgo. A los efectos de mejorar el análisis se indagó sobre el liderazgo desagregándolo en cuatro temáticas vinculadas con la generación de iniciativas y propuestas; la capacidad de articular y generar consenso; la capacidad de negociación externa e imagen proyectada fuera de la ciudad; y la visión estratégica de futuro.

En la ciudad de Rafaela los resultados generales en los distintos temas muestran un marcado liderazgo de un reducido número de instituciones. Claramente en la generación de iniciativas y propuestas, la gremial empresaria (CCIDC) se destacó como líder, ocupando el gobierno municipal el segundo lugar y la Secretaría de Producción el tercero.

En cuanto a la capacidad de articular y generar consenso se destacó como líder al gobierno municipal seguido por el CCIDC. Con relación a la capacidad de negociación externa, la Municipalidad apareció en primer lugar y en segundo término el CCIDC mientras que en tercer lugar aparece el Centro de Desarrollo Empresarial (CDE). En lo que hace a la visión estratégica de futuro aparecen como líderes la Municipalidad, la gremial empresaria, SPE y CDE, aunque con valores más bajos que en los casos previos lo cual denota menores liderazgos relativos en materia de visión estratégica de la ciudad.

En síntesis, podemos decir que a fines de los noventa existían en la ciudad algunos liderazgos marcados que se centraban en la Municipalidad y en la gremial empresaria, dos instituciones que por su peso y trayectoria constituyen hegemonías. Sin embargo, la información obtenida sobre el funcionamiento interno de estas dos instituciones muestra que

se trata de hegemonías constructivas, articuladoras y abiertas a la participación y a la generación de consensos.

El estudio realizado a principios de 2008 muestra un actor no contemplado en la dinámica reciente como es la Sociedad Rural de Rafaela, que se incorpora a la definición de la agenda de desarrollo en espacios compartidos. Si bien siempre ha sido una institución de gran relevancia para la ciudad, en los últimos años su protagonismo se ha afianzado en las mesas de diálogo.

Por otro lado, el Municipio y el Centro Comercial e Industrial continúan siendo las instituciones que se encuentran a la vanguardia en el liderazgo local. En relación al sector público, se reconoce la capacidad de la dirigencia local para estar permanentemente analizando los cambios que se experimentan en los escenarios económicos, con el propósito de descifrar la lógica que regula los mercados y aprovechar las ventanas de oportunidad que se presentan.

Respecto al CCIDC, se enfatiza la importancia del proceso de planificación estratégica que transitó la entidad como una instancia de debate donde emerge con fuerza la necesidad de trabajar en la formación de dirigentes con el propósito de formar personal para enfrentar el desafío de discutir políticas para la ciudad y la región, defendiendo al mismo tiempo los intereses de la gremial empresaria.

3. Instrumentos de política en el marco de la articulación público-privada



Diferentes estudios realizados sobre el caso de Rafaela en los últimos años, coinciden en subrayar la importante dinámica local a partir del inicio de los años noventa, donde se abre una nueva etapa de desarrollo y fortalecimiento institucional en la que desempeñan roles significativos tanto el gobierno municipal como el sector privado.

Desde el Estado local y como parte de ese proceso, la Municipalidad apuntó a la

modernización de su gestión, incorporando prácticas de funcionamiento que le permitieran mayor eficiencia. Esto dio lugar a un reordenamiento administrativo y a la capacitación del personal para fortalecer la gestión municipal, otorgando un papel relevante a la formación de los cuadros municipales.

En 1995 estos esfuerzos recibieron como reconocimiento la obtención del *Premio Nacional a la Calidad* que otorga la Presidencia de la Nación Argentina. Este hecho fue de gran importancia para generar confianza hacia el sector privado y una sociedad que reclamaba en forma permanente conductas honestas y eficientes por parte del sector público⁴. En este marco, se instrumentaron diferentes políticas que tuvieron al sector público local como protagonista, ya sea en la ejecución o como articulador.

Entre ellas cabe citar la construcción de información para la toma de decisiones a nivel local, apelando a nuevas fuentes y sistematizando la información existente en la ciudad.

Los estudios regionales se constituyeron en un insumo clave para los diagnósticos y para la formulación de políticas desde los diferentes actores territoriales y, a modo de ejemplo, podemos mencionar la realización de trabajos sobre los sectores económicos, el sector educativo, el mercado laboral, la realidad socioeconómica de la ciudad, generación de empresas y sector exportador, entre otros. La Municipalidad es quien llevó en mayor medida adelante estas acciones, consensuando su diseño con diversas entidades y empresarios.

Desde el año 1993 se realiza de manera ininterrumpida el Relevamiento Socioeconómico de la ciudad, utilizando como base el formulario de la Encuesta Permanente de Hogares del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC). Este operativo permite conocer la evolución y la situación anual de los hogares de la ciudad en lo que respecta a nivel de empleo, educación, cobertura de salud, equipamiento, uso del tiempo libre, infraestructura básica, aspectos sociales de los hogares, niveles de endeudamiento y uso de servicios públicos como el transporte y la salud. La información relevada permite al sector público evaluar y direccionar las políticas y acciones en sus distintas áreas; mientras que algunas organizaciones privadas lo utilizan como información secundaria en el desarrollo de sus planes de negocios.

En el año 2000 se realiza el primer Censo Industrial de la Ciudad de Rafaela, un estudio que permitió obtener datos que, por un lado, posibilitan la consolidación de marcos muestrales actualizados, con el objeto de asegurar la vigencia del contexto de referencia de las encuestas permanentes y, por otro, permite a las instituciones de apoyo desarrollar medidas, acciones y políticas ligadas a la producción y al desarrollo económico local.

No solo se recabaron datos cuantitativos sobre facturación, empleo y exportaciones sino que también se trabajó sobre otros aspectos como la innovación, el equipamiento, los proveedores, la tercerización, el mercado, la infraestructura, formas de gestión, inversión, insumos, integración industrial, nivel de competitividad y necesidades de capacitación.

Asimismo, en el marco del Programa de Competitividad BID-FOMIN-ACDICAR, se impulsó la creación de un Sistema de Información Territorial, concebido como una herramienta que permita concentrar todo el caudal de información generada en la región, diseñada y actualizada por el conjunto de actores e instituciones locales. Este sistema, a su vez, incorpora las potencialidades que ofrecen las nuevas tecnologías, en particular los sistemas de información geográfica (SIG) Es decir, no sólo pretende facilitar la vinculación entre quienes generan el conocimiento y quienes lo demandan, sino que además permite acceder a nueva información espacial, siendo un tipo de información estratégica para la planificación territorial.

⁴ El Estado Local: Autonomía, Financiamiento y Reconversión. Peirone R. Universidad de Ciencias Empresariales y Sociales. 2002.

a) La internacionalización de la economía

Las empresas de Rafaela han desarrollado un concepto avanzado de internacionalización, manteniendo una gran inserción en el comercio exterior por la vía de las exportaciones y también asegurando la presencia en ferias y misiones comerciales y en el desarrollo de relaciones en el ámbito internacional.

Con la creación de la Secretaría de Programación Económica, a principios de los años noventa, uno de los ejes fue potenciar la relación de Rafaela con el mundo, en coordinación con el sector empresario y educativo sumando esfuerzos a la Càmara de Comercio Exterior. Para profundizar este proceso, más allá del comercio exterior, se pensó en desarrollar un nuevo concepto de relaciones internacionales que involucre no sólo la faz comercial, sino también aspectos productivos, educativos, sociales y culturales, en una dinámica que potenciara los vínculos Región-Región.

De esta forma nació, entre otros, un programa de intercambio de estudiantes y pasantías entre el estado de Baden-Württemberg (Alemania) y la ciudad de Rafaela en el que participaron la gremial empresaria e instituciones educativas y culturales. Este programa permitió que estudiantes alemanes visiten Rafaela para realizar una práctica laboral por un período de seis meses mientras que estudiantes rafaelinis hacían su práctica en Alemania. Como consecuencia de este programa fue posible generar transferencias de conocimientos y tecnologías, primero por las prácticas que realizan los estudiantes de Alemania en empresas locales y segundo por las habilidades adquiridas por los recursos humanos de Rafaela en Alemania que luego son trasladados al sistema productivo rafaellino.

Con el País Vasco, España, la relación la inicia la Fundación para el Desarrollo Regional con el instituto INASMET el cual colaboró activamente en la realización del diagnóstico del

“Las empresas de Rafaela han desarrollado un concepto avanzado de internacionalización, manteniendo una gran inserción en el comercio exterior por la vía de las exportaciones y también asegurando la presencia en ferias y misiones comerciales y en el desarrollo de relaciones en el ámbito internacional...”

sector metalmeccánico y ayudó en la redefinición de políticas hacia el sector. Por su parte, la Municipalidad se relacionó con otras instituciones vascas como la Agencia para el Desarrollo de Bidasoa (ADEBISA) que permitió fortalecer, mejorar y adaptar las políticas hacia el mercado de trabajo en temas como capacitación, estudio de la oferta y la demanda laboral y el análisis de la información, la orientación y la creación de nuevas empresas. Esta asistencia permitió redefinir el área de empleo implementando acciones más eficientes en la segunda mitad de los noventa.

También se establecieron contactos con la ciudad de Fossano (Italia) para fortalecer los lazos culturales, establecer mecanismos de cooperación y de intercambio. En el año 1996 se firmó el hermanamiento entre ambas ciudades y a partir de entonces comenzaron a realizarse actividades de

cooperación conjunta, destacándose la ejecución de programas culturales, la puesta en marcha de un proyecto de cruzamiento entre la raza bobina Piemontesa y Holando Argentina y la implementación de un programa de intercambios estudiantiles y asistencia técnica en varias líneas productivas

La Agencia de Cooperación Internacional de Japón (JICA), la red Columbus y otras organizaciones y redes tuvieron y tienen presencia en el territorio con actividades impulsadas por actores de la ciudad con el propósito de establecer vínculos con organismos y redes internacionales que permitan una mayor inserción de Rafaela y sus empresas en el mundo.

Actualmente, el desafío de seguir abordando la internacionalización de la ciudad incorpora acciones de cooperación donde se intenta que el eje sea la gestión del conocimiento. Se trata de superar la mirada micro empresarial para pasar a la idea de que los territorios aprenden mediante la profundización de los vínculos de la región con el resto del mundo, comenzando por los sectores de mayor incidencia en la economía regional.

b) El Plan Estratégico de Rafaela y el Programa de Formación Dirigencial

A mediados de la década de los noventa, la ciudad se encontraba inserta en un proceso de planificación estratégica de su desarrollo. A través del Plan Estratégico para Rafaela (PER), se establecieron una serie de prioridades para la ciudad y la realización de programas orientados a fortalecer el entramado institucional local.

En 1998, dentro de las líneas de Fortalecimiento Institucional y de la Producción del PER, se comenzó a trabajar en la formación de dirigentes de las instituciones de la ciudad. En el mismo año, se realizaron talleres de sensibilización y planificación que dieron lugar al nacimiento de un Programa de Formación Dirigencial que estuvo orientado a la capacitación de dirigentes institucionales desde el punto técnico y humanístico para el desarrollo del rol dirigencial dentro de las instituciones y en la sociedad. En total se desarrollaron cinco ediciones de este programa, con la participación de 156 personas de más de 50 instituciones de la ciudad.



La crisis de principios de siglo generó un nuevo desafío para la ciudad: planificar de manera concertada los principales lineamientos de la política local para hacer frente al tremendo impacto que se hizo sentir en las condiciones sociales y económicas de todo el país.

En el año 2002 se creó el Consejo Consultivo Social (CCS), una entidad compuesta por el conjunto de instituciones públicas y privadas de Rafaela, concebida para enfrentar de manera conjunta los efectos de esta crisis. No obstante, una vez apaciguada la amenaza de este flagelo, esta entidad redefinió sus espacios de actuación para comenzar a plantear alternativas a nuevos conflictos o problemas. Con el tiempo, es posible apreciar la evolución del CCS, convirtiéndose en un ámbito de diálogo, consenso y consulta entre los diversos actores de la ciudad, a fin de reforzar la participación y la implicación ciudadana en los temas políticos.

La Agenda Estratégica de Rafaela surge en el año 2008 en el marco del Consejo Consultivo Social y constituye una visión concertada entre diferentes actores sociales de la ciudad sobre diversas temáticas que son abordadas con el objetivo de construir una mejor ciudad. Esta agenda incluye cinco grandes ejes a partir de los cuáles se debaten lineamientos y

acciones específicas de intervención con una mirada de mediano plazo: Territorio; Cohesión Social; Innovación y Conocimiento; Ciudadanía; y Competitividad Económica Territorial. De esta forma, la Agenda trata de definir estrategias para abordar en cada una de estas temáticas, sentando así las bases para un plan de gestión integral público-privado de la ciudad.

c) Asociatividad Empresarial

Desde mediados de la década del noventa tanto la Secretaría de Programación Económica de la Municipalidad de Rafaela como el Centro de Desarrollo Empresarial tuvieron presentes la capacitación y la asistencia técnica y los temas de asociatividad empresarial. Ello impulsó el desarrollo de una "Red de Comercializadoras", distribuida en todo el país para contrarrestar las dificultades que encontraban los empresarios al tratar de acceder a distintos mercados. Entre las actividades asociativas cabe señalar los grupos de fabricantes de muebles pertenecientes a CaPIR, donde participaron 20 empresas de la ciudad, con acciones relativas a capacitación, desarrollo de mercados, y mejoras productivas. Otras actividades asociativas fueron llevadas a cabo por grupos metalmecánicos o textiles, o en la elaboración de una propuesta destinada facilitar el acceso al financiamiento para infraestructura denominado proyecto "Mi Galpón".

Asimismo se puede citar también el trabajo que viene realizando la Municipalidad con los productores apícolas, con los que se ha promovido la capacitación en aspectos relacionados con la calidad, y el apoyo dado en la búsqueda de financiamiento vinculando acciones con la Asociación para el Desarrollo Regional del Departamento Castellanos.

Un párrafo especial merece el accionar de la Comisión de Industria del CCIRR que durante los últimos meses, y en el marco del Programa de Competitividad Territorial, viene construyendo en forma conjunta con sus homónimas de Tostado, Ceres, Sunchales, Esperanza y Gálvez, una agenda común de temas que preocupan a la industria de la región.

d) Desarrollo de infraestructura

Incrementar las inversiones en servicios de infraestructura es clave para aumentar la competitividad y sostener el crecimiento económico. Estas inversiones deben ser planificadas en función de los objetivos estratégicos de Rafaela y región. En esta línea, el Estado Local actúa como motivador o facilitador de iniciativas, interviniendo activa o financieramente en la identificación y realización de obras de infraestructura, servicios o bienes públicos que aumenten el potencial de desarrollo de la economía regional.

A partir de los talleres organizados en el marco de la Agenda Estratégica han sido definidas una serie de obras de infraestructura necesarias para lograr una mejora competitiva. Por un lado, destaca la necesidad de generar propuestas tendentes a reforzar la conectividad de la ciudad con localidades aledañas y con el resto del país. A modo de ejemplo, podemos citar el mejoramiento de los accesos viales a la ciudad a través de las principales rutas de acceso y el proyecto para la construcción de un centro de transferencia de cargas en la ciudad, junto a otras acciones orientadas a convertir a la ciudad en un centro de conectividad regional.

A su vez, en términos regionales, se plantea la importancia de mejorar el estado de los caminos rurales, lo cual permitirá hacer más eficiente el traslado de los productos primarios

desde las unidades agropecuarias, mientras que posibilitará mejorar la calidad de vida de la población rural, facilitando el acceso a los centros urbanos más cercanos.

La ciudad cuenta con dos espacios industriales planificados, el Parque Industrial (PIR) y el Parque de Actividades Económicas de Rafaela (PAER). En conjunto, estos espacios suman más de 70 hectáreas para la radicación de empresas.

Por último, dadas las características de la economía rafaelineña en cuanto a polo exportador, y la posibilidad de contar con un centro logístico de comercio exterior, se concretó la creación de una Zona Primaria Aduanera, con el fin de que las mercaderías importadas y exportadas desde Rafaela puedan ser inspeccionadas *in situ* por los funcionarios de la Aduana. La inversión la hizo la Municipalidad, pero ésta cedió en comodato a la Cámara de Comercio Exterior la administración y gestión de la misma.

e) La vinculación entre Estado, Universidad, Empresa y las organizaciones del mundo tecnológico

Los nuevos factores de competitividad empresarial destacan la necesidad de vincular al sistema científico tecnológico con la realidad de las empresas. En esta línea se evidencia la necesidad de aumentar los puntos de contacto y comunicación entre los ámbitos educativo, público y empresarial. A los primeros encuentros con un programa de pasantías para que estudiantes avanzados hicieran una práctica laboral en empresas, a la implementación de un programa de becas otorgadas por la Secretaría de Educación de la Municipalidad, y a la creación del Instituto Tecnológico Rafaela, hoy se suman una gran cantidad de acciones.

La puesta en actividad del Programa de Competitividad Territorial BID-FOMIN-ACDICAR, generó un nuevo punto de inflexión donde puede apreciarse un avance notable en la vinculación entre estos sectores. En el marco de dicho proyecto se trabajó con las universidades y las organizaciones del Sistema Científico-Tecnológico, en la construcción de diferentes mesas de trabajo con el fin de identificar los principales espacios de intervención y de actuación.



En este sentido han sido sumamente importantes los aportes de la Universidad Tecnológica Nacional, el INTI (Multipropósito y Lácteo) y el INTA, el ITEC, la Universidad Nacional del Litoral (a través de sus Facultades de Química, Agronomía, Veterinaria y Ciencias Económicas), las acciones vinculadas a los Comités de Alimentos (con espacios dedicados a la problemática de Xenobióticos y micotoxinas, la Calidad en Pymes Alimenticias, Fortalecimiento de Proveedores, Certificación de Equipos Críticos, Trazabilidad del Volumen de Leche, Calidad en Envases y Embalajes, entre otros), al Comité Primario (donde se articulan acciones vinculadas a la Genética animal, Genómica bovina y otras más sectoriales como las de Apicultura y Frutilla), y al Comité Metalmeccánico, sobre todo con las actuaciones en diseño y servicios a empresas en Rafaela y región.

Esta articulación ha permitido que las instituciones mejoren y, en algunos casos, profundicen su inserción en el medio, renovando el debate sobre sus aportes a la construcción de conocimiento y la mejora de la competitividad de las empresas y los territorios.

Pero esto no se realizó en forma aislada, fue parte de una política que incluyó un programa de Formación de Agentes Territoriales, acciones para el fortalecimiento de las instituciones, apoyo para las Agendas Estratégicas de las ciudades, formación de consultores, y la creación de otras líneas de trabajo para el fortalecimiento territorial, como la creación de un Sistema de Información Territorial, la consolidación de un Sistema Territorial de Servicios y la creación de una importante línea de Medio Ambiente, Energía y Economía Verde por parte de la Municipalidad.

4. A modo de conclusiones: aprendizajes y nuevos desafíos



Como vimos, en Rafaela existe un liderazgo o hegemonía compartidos que refleja el trasfondo de visión común a favor del desarrollo económico local existente. Este fenómeno no es la resultante de la acción del mercado, sino la voluntad política de los actores de poner la sociedad en un determinado camino. Sin duda, es un fenómeno dinámico que debe ser permanentemente trabajado.

Asimismo podemos apreciar una serie de fortalezas que, en cierta medida, distinguen a esta ciudad de otros entornos territoriales. Entre ellas destaca el papel activo del gobierno municipal en la promoción, articulación e instrumentación del desarrollo local. El sector público cumple de este modo un papel de catalizador del sistema en su conjunto, junto con el apoyo significativo de las distintas entidades del sector privado. Así, el desarrollo de un verdadero proyecto de comunidad productiva se evidencia también, a través de la existencia y seguimiento de una estrategia, primero con un Plan Estratégico para la ciudad y luego con la Agenda Rafaela 2010-2016 que además, genera un contexto social de fuerte participación y sentido de pertenencia territorial.

Entre otras fortalezas, Rafaela presenta múltiples iniciativas locales de cooperación público-privadas de apoyo al desarrollo, la existencia de un sector empresario activo con instituciones que prestan servicios y la presencia de una importante dotación de centros tecnológicos y oferta educativa que, en los últimos años, aumentaron su vinculación con el territorio. Al mismo tiempo, es posible advertir un buen nivel de asociación empresaria (aunque necesario de incrementar) y generación de información actualizada. Finalmente, la existencia de proyectos de infraestructura y desarrollo urbano, junto al despliegue de

acciones comerciales y de intercambio a nivel nacional, regional e internacional (ferias, misiones y redes de ciudades) son otros aspectos positivos a tener en cuenta.

Además, es importante destacar la permanente preocupación de la formación de recursos humanos de todos los sectores y un apoyo a la educación, lo cual es muy importante aún cuando la educación formal no es de su competencia específica. En todo caso es evidente el interés permanente por innovar y renovarse, lo que en estos últimos años permitió, por ejemplo, incorporar la Región, abordar importantes acciones en la cadena de alimentos, e incursionar en la incorporación del medioambiente y el desarrollo sustentable, entre otros aspectos relevantes.

Igualmente, si bien Rafaela cuenta con un importante desarrollo a nivel local, su sistema productivo e institucional enfrenta problemas y debilidades. Algunas de estas restricciones se vinculan con aspectos de índole más macro o sectorial y otras responden a cuestiones locales y microeconómicas.

Hay un debate no resuelto sobre los problemas que se vinculan con el bajo nivel de creación de nuevas firmas, atacado actualmente por diversas políticas lideradas por el *Programa Rafaela Emprende*. Además, siguen presentes inconvenientes tanto a nivel de gestión como de cooperación, subcontratación y especialización de las micro, pequeñas y medianas empresas locales.

“...podemos apreciar una serie de fortalezas [...] Entre ellas destaca el papel activo del gobierno municipal en la promoción, articulación e instrumentación del desarrollo local. El sector público cumple de este modo un papel de catalizador del sistema en su conjunto, junto con el apoyo significativo de las distintas entidades del sector privado.”

Al mismo tiempo, existe todavía un bajo número de empresas de base tecnológica y un incipiente desarrollo de nuevos sectores como la informática y la economía verde. Esto plantea una necesidad permanente de renovar esfuerzos para la incorporación de valor agregado a los productos locales pero también la dificultad para encontrar líneas de financiamiento en apoyo de la innovación y otras iniciativas productivas con mayor riesgo.

Asimismo, en el plano institucional se evidencia una necesidad permanente de nuevos cuadros gerenciales que oficien como articuladores del sistema institucional y la obligación de fortalecer a largo plazo los espacios y redes institucionales para continuar el despliegue de acciones lo más cercanas posible a las empresas y sus respectivos entornos. La necesidad de una mayor coordinación entre las diferentes entidades para trabajar en un esquema más integrado, la búsqueda de un mayor nivel de profesionalidad, la extensión de los niveles de confianza y el aumento de las redes locales se plantean entonces como aspectos fundamentales para el caso rafaelino pero también como un aspecto clave de su continuidad.

Por otra parte, a partir de las enseñanzas de la experiencia de Rafaela, podemos decir que la confianza es un bien intangible que se crea, se desarrolla y se fortalece todos los días con conductas éticas, con el cumplimiento de los compromisos asumidos, con credibilidad, con solidaridad, y dando transparencia a las relaciones.

Además de lo expuesto, en este territorio encontramos voluntad de renovarse en el diseño de políticas a través de la observación de buenas prácticas y de un permanente diálogo con especialistas en la temática.

En forma complementaria, el ejercicio de liderazgo sobre el proceso de desarrollo resulta un elemento importante ya que permite que algunos actores y agentes puedan tener la capacidad para generar consensos, articular diálogos entre diferentes instituciones aumentando las instancias de relacionamiento, brindando nuevas posibilidades para la gestión de los conflictos, y, en definitiva, ampliando la capacidad de las instituciones para escucharse recíprocamente y escuchar al entorno. La ciudad de Rafaela es un caso exitoso de desarrollo local y, a pesar de los niveles alcanzados, una mirada no conformista debe apuntar a una nueva fase de prácticas innovadoras que aseguren condiciones de sustentabilidad en el mediano y largo plazo.

Por último, no nos interesa calificar la experiencia de desarrollo económico local en la ciudad Rafaela en relación a lo que pueden ser las mejores prácticas internacionales en la materia. En cambio si nos interesa resaltar que la experiencia de Rafaela es una demostración de los resultados que se pueden alcanzar cuando una comunidad local, a partir de sus instituciones, se involucra, se integra, participa y articula generando nuevos proyectos e iniciativas. En ese proceso de adaptación y cambio hay que resaltar valores que se han mantenido en el tiempo como son la cultura de apego y valoración del trabajo que se mantiene desde los pioneros que poblaron y desarrollaron esta región.

Bibliografía

Albuquerque, F; Costamagna, P y C. Ferraro: *Desarrollo económico local, descentralización y democracia. Ideas para un cambio*. UNSAM EDITA, 2008.

Aghón G., Albuquerque F., y P. Cortés: *Desarrollo Económico Local y Descentralización en América Latina. Una análisis comparativo*. Santiago de Chile, CEPAL/GTZ, 2001.

Ascúa R., López M.: *Rafaela, la opción para invertir. Señales sistémicas de Competitividad*. Documento de Trabajo, Municipalidad de Rafaela, 1996.

Bianchi, Patrizio: *Construir el Mercado. Lecciones de la Unión Europea y el desarrollo de las instituciones y de las políticas de competitividad*. Universidad Nacional de Quilmes, 1997.

Boisier, Sergio.: *Sociedad Civil, Participación, Conocimiento, Gestión Territorial*. ILPES, Documento 97/39, Serie Ensayos, Santiago de Chile, 1997.

Boisier, Sergio.: *La mesoeconomía territorial: interacción entre personas e instituciones*. Documento 95/26. Serie Ensayos, Santiago de Chile, 1995.

Boscherini, F., López, M. y G. Yoguel: *Sistemas locales de innovación y el desarrollo de la capacidad innovativa de las firmas: Un instrumento de capacitación aplicado al caso Rafaela*. Documento de trabajo N° 10, Universidad Nacional General Sarmiento, 1998.

Boscherini F y L. Poma: *Territorio, conocimiento y competitividad de las empresas. El rol de las instituciones en el espacio global*. Niño y Dávila Editores. 2000.

Carmona, R.: *Fomento productivo, entorno institucional y desarrollo económico local. Análisis de casos en el escenario argentino*. Universidad Nacional de General Sarmiento, 2003.

CEPAL, Oficina en Buenos Aires: *Política Industrial a nivel local. Evaluación de la política de la Municipalidad para la promoción de la asociatividad empresarial en pequeñas empresas industriales de Rafaela*. Municipalidad de Rafaela y CEPAL, 1996.

Costamagna, Pablo: *Iniciativa de Desarrollo Económico Local. La articulación y las interacciones entre instituciones. El caso de Rafaela –Argentina*. CEPAL-GTZ. 1999

Costamagna P y J. Gariboldi: *Políticas de Desarrollo Local. EL intento de la ciudad de Rafaela*. Documento de Trabajo, 1997.

Esser, K, Hillebrand, W, Messner, D, y J. Meyer-Stamer: “Competitividad sistémica: nuevo desafío para las empresas y la política”. *Revista de la CEPAL* N° 59, agosto 1996.

Ferraro C, Sepúlveda L., Domínguez E: *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. 1998.

Ferraro, C. y Costamagna, P. (2002): “Competitividad territorial e instituciones de apoyo a la producción de Mar del Plata”, *Serie Estudios y Perspectivas* N° 8, CEPAL.

Ferraro, C y Costamagna, P. (1999): *Ambiente, entorno institucional y desarrollo. La articulación y las interacciones entre las instituciones de soporte técnico al desarrollo empresarial. El caso Rafaela*, CEPAL.

Johannisson B, Kantis H., Ascúa R: *Distritos Industriales en Argentina y Suecia. Utilizando el análisis de redes para develar los secretos de la Organización empresarial*. Vaxjo University. 2000.

Kantis, H; Carmona, R.; Ascúa, R. (2000): “El Estudio de las redes empresariales en el diagnóstico del desarrollo local: Elementos metodológicos y su aplicación al caso Rafaela”, *Red PyMEs MERCOSUR-IEF*, Córdoba.

Mirabella, R. (2002): *Estrategias de desarrollo económico en el marco de la cooperación público-privada. La experiencia de la ciudad de Rafaela*, ICEDeL, (mimeo)

Moorí-Koenig, V. y Yoguel, G. con Cessetti Roscini, M. y Fritzsche, F. (1998): El desarrollo de las capacidades innovativas de las firmas en un medio de escaso desarrollo del sistema local de innovación. En *Revista de Comercio Exterior*, Vol. 48, N° 8, México y en San Miguel: UNGS (Documento de Trabajo N° 9).

Peirone, R: *El Estado Local: Autonomía, Financiamiento y Reconversión*. Universidad de Ciencias Empresariales y Sociales. 2002.

Quintar, A., Ascúa R., Gatto F., Ferraro C: *Rafaela: Un cuasi-distrito italiano “a la argentina”*. CEPAL. Documento de Trabajo N° 35. Año 1993

Valle, Judith: *Análisis del entramado institucional rafaélino*. Tesis de maestría. Universidad de Bologna. Abril de 2008.

Worcel G., Ascúa R: *Dinamismo empresarial y cooperación institucional. El caso de las pymes de Rafaela*. CFI/CEPAL Doc. Nro. 24. 1991.

Yoguel, G. (2000): *Algunas notas sobre desarrollo de sistemas locales y su influencia sobre las Pymes: el caso de Argentina* (mimeo).

Yoguel, G. y Moori-Koenig (coords.) (1999): *Los problemas del entorno de negocios. El desarrollo competitivo de las PyMEs argentinas*, UNGS-FUNDES, Niño y Dávila Editores.