

Empleo, pequeñas empresas locales y estrategias de desarrollo endógeno. Experiencias en la Argentina¹

Silvia Gorenstein
Gustavo Burachik²
Universidad Nacional del Sur, Argentina

BIBLID[0213-7525 (1999); 53: 131-157]

PALABRAS CLAVES: Mercados locales de trabajo. Pequeñas y medianas empresas. Desarrollo endógeno. Políticas territoriales.

KEY WORDS: Local labor markets. Small and medium enterprises. Endogenous growth. Territorial policies.

RESUMEN:

Los años '90 marcan el comienzo de una nueva fase en el proceso de reestructuración de la economía argentina iniciado hacia mediados de la década de los 70. Se han experimentado profundos cambios en el funcionamiento y gestión macroeconómica que han tenido claros efectos sobre la viabilidad y/o condiciones de expansión de los sistemas productivos locales/regionales. Este trabajo parte de la observación de que algunos de los instrumentos de política que comienzan a implementarse en la Argentina para responder a las consecuencias sociales y regionales del proceso de reestructuración se inspiran en el bagaje teórico que sustenta la discusión sobre políticas territoriales en los países desarrollados. Primero se repasa la discusión teórica e instrumental sobre políticas territoriales en los países desarrollados. Luego se comentan las características del proceso de reestructuración que tiene lugar en el interior de la Pcia. de Buenos Aires (principal región socio-económica del país) y qué resultados ha arrojado hasta el momento la aplicación del programa que estimulan a personas desempleadas a iniciarse en el autoempleo. Finalmente, se ofrecen algunas reflexiones.

ABSTRACT:

The '90s signaled a new phase in the restructuring process of the Argentine economy initiated in the mid '70s. A broad range of deep changes in the structural conditions in which firms and institutions operate were introduced. This process has had clear impacts on the viability and/or necessary conditions for expansion of the local/regional productive systems. The starting point of this paper is the observation that many of the policy tools which are now being applied in Argentina are clearly embedded in the theoretical discussion and experiences that take place in the highly industrialized countries. First, we survey the recent theoretical discussion on territorial and local development policies in the developed countries. We then turn to the most prominent features of the restructuring process in the Buenos Aires province (the main socio-economic region of the country). This, in turn, will lead us to the discussion about the self-employment programs that are now being implemented in the above mentioned region and their results. Finally, we present some conclusions.

1. Los autores agradecen los comentarios de Carlos de Mattos a los primeros borradores de este trabajo.
2. Departamento de Economía, Universidad Nacional del Sur; 12 de Octubre y San Jan (8000) Bahía Blanca, Argentina. sgoren@criba.edu.ar y burachik@criba.edu.ar.

INTRODUCCIÓN

Los años '90 marcan el comienzo de una nueva fase en el proceso de reestructuración de la economía argentina iniciado hacia mediados de la década de los 70. Se han experimentado profundos cambios en el funcionamiento y gestión macroeconómica. Por otra parte, los marcos regulatorios han sido reformulados, en algunos casos radicalmente, reordenando las condiciones de competencia de las empresas locales en un sentido general de una mayor exposición a la competencia internacional e interregional. Estas transformaciones se han implementado en el marco de una concepción que enfatiza la capacidad asignativa de las fuerzas del mercado y la subsidiariedad de la intervención estatal.

Las nuevas condiciones macroeconómicas cuestionan los ejes básicos del modelo de desarrollo territorial gestado en las etapas anteriores. Como se pone en evidencia en numerosos estudios de caso, gran parte de los factores que fueron claves en el desarrollo de las llamadas "economías regionales" se han modificado en los últimos años. La desarticulación de numerosas actividades productivas de base regional, la redefinición del sistema de ventajas competitivas intersectoriales que a veces tienen impactos regionales, la modificación de los vínculos productivos y comerciales de carácter intra e interregional impulsada por la apertura e integración económica, así como la desocupación y pauperización de amplias franjas poblacionales, son algunos de los nuevos elementos que forman parte de los distintos escenarios regionales (Gatto, 1992; Rofman, 1995; Berger, 1996; Mayo, 1995).

En este contexto, y después de un largo período en el que era imposible identificar señales más o menos explícitas de políticas territoriales activas, parece vislumbrarse una nueva etapa en la que se retoma una serie de herramientas propias de la gestión territorial con el propósito de atenuar los efectos de la reconversión socioeconómica. Las orientaciones que han comenzado a ganar terreno denotan la influencia de algunas de las estrategias de desarrollo local que se han difundido en los países avanzados.

Desde los '80 se observa un papel creciente de la dimensión local en las fundamentaciones de las políticas industriales, regionales y de empleo en particular en Europa Occidental. Este énfasis es consistente con algunos aspectos del cambio en el paradigma tecnológico y de organización espacial de la producción industrial a partir de la crisis del fordismo y la aparición de formatos nuevos de organización económica. Se ha ido ela-

borando todo un conjunto de nuevos términos y conceptos inspirados, en buena medida, en la experiencia de desarrollo local de los distritos italianos ampliamente estudiada por la literatura especializada.

La difusión de conceptos e instrumentos de política desde un país a otro constituye el mecanismo más común de aprendizaje institucional a nivel internacional, aún cuando los contextos sobre los que se aplicarán presentan rasgos idiosincráticos y/o se caracterizan por grados muy distintos de desarrollo. Sin embargo, a los peligros más obvios que se derivan de una absorción acrítica de otras experiencias hay que añadir, en el caso de las políticas territoriales, uno adicional que surge del papel central que juega el propio entorno como fuente del dinamismo.

En la provincia de Buenos Aires, distintos programas orientados a la creación de firmas y/o al fomento de vínculos asociativos, han comenzado a implementarse en forma generalizada a nivel municipal. La crisis del mercado laboral que irrumpe en 1994 indujo el lanzamiento de algunos instrumentos de política que operan a nivel local y que recogen varios de los términos y conceptos que conforman los planes de intervención aplicados en las economías más desarrolladas.

El presente trabajo busca identificar el cuerpo conceptual que sostiene el diseño de los instrumentos de intervención local/regional en los países desarrollados y las características generales de las políticas implementadas. Sobre esta base se discuten algunas evidencias acerca de los resultados de la aplicación de programas de creación de firmas en la provincia de Buenos Aires. Aunque no se expondrán los detalles formales de estos programas, se intentará analizar la calidad de su diseño y la consistencia entre sus lineamientos y los contextos en los que se aplican.

El documento comprende tres secciones. En la primera se comentan las principales líneas de intervención de política económica instrumentadas en los países desarrollados para encarar los procesos de reestructuración territorial. Se analizarán las dos principales vertientes de estas políticas; las que apuntan a fortalecer los procesos de desarrollo de base local y las que están orientadas directamente a enfrentar la problemática del desempleo, enfatizando en los programas de creación de firmas o de promoción del autoempleo.

Con estos antecedentes se discuten, en la segunda sección, algunas propuestas de acción local/regional que están siendo promovidas en la provincia de Buenos Aires, analizando la compatibilidad de estas estrategias con los nuevos elementos que contextualizan la transformación territorial que está teniendo lugar en áreas del interior bonaerense. Finalmente, se presentan algunas reflexiones.

1. NUEVOS CONCEPTOS Y ORIENTACIONES EN LAS ESTRATEGIAS DE DESARROLLO REGIONAL

1.1 *El enfoque del desarrollo endógeno*

Desde fines de los '70 se observa un cambio significativo en las teorías del crecimiento y desarrollo económico. Los intentos por generar modelos que incluyan el cambio tecnológico y la difusión de innovaciones como elementos dinamizadores de las fuerzas productivas, desembocaron en el abordaje de las relaciones explícitas entre la innovación y las condiciones de desarrollo relativo de los países y empresas dando paso, por su parte, a la proliferación de nuevos conceptos y propuestas que se cruzan con diferentes enfoques del análisis económico³.

Estas reflexiones se han trasladado al campo analítico regional. Como señala De Mattos (1996: 2), hoy como ayer, "la discusión sobre el desarrollo regional siempre termina recayendo sobre las relaciones causales y sobre los factores suministrados por las teorías y los modelos de crecimiento económico en boga en su momento" y, habitualmente, "sus principales conclusiones han terminado siendo adoptadas como base para prescripciones normativas". En este sentido, actualmente parece perfilarse una nueva etapa; los modelos de crecimiento endógeno y el conjunto de aportes que acentúan la importancia de la innovación, han pasado a ser claves en la discusión relativa al desarrollo regional⁴.

La idea central de este enfoque es que los factores dinamizadores de un ámbito local/regional son fundamentalmente endógenos. En consecuencia, el "crecimiento regional creativo" o la gestación de un entorno territorial que estimule la innovatividad del tejido productivo y empresarial, constituyen aspectos cruciales en el diseño de estrategias de desarrollo.

Sin duda las investigaciones realizadas en la Tercera Italia, a mediados de la década de los 70 fueron el punto de partida del enfoque de desarrollo regional endógeno. Las evidencias sobre el éxito económico que habían alcanzado distintas ciudades y regiones ubicadas en este ámbito

3. Hasta hace muy poco la innovación y el cambio tecnológico significaban muy poco para el análisis económico. Bayer (1990) realiza una interesante explicación sobre las dificultades de la teoría económica convencional para incorporar analíticamente las complejidades relacionadas con el cambio tecnológico. Por su parte, la revisión teórica efectuada por Vence Deza (1995) permite una aproximación satisfactoria a las recientes líneas de trabajo sobre innovación y desarrollo económico que convergen en la corriente neo-schumpeteriana.
4. Para los aspectos generales de estos modelos veáse, entre otros: Cappellin, 1990; Malecki y Todtling, 1995; de Mattos, op.cit.; Cuadrado Roura, 1995; Alburquerque, 1996.

geográfico dieron pie a una serie de interpretaciones sobre los fenómenos observados. En particular, la reconceptualización de la vieja noción de "distrito industrial" de Marshall⁵ como "una entidad socioterritorial caracterizada por la presencia activa de una comunidad de personas y de una población de empresas en un espacio geográfico e histórico dado" (Becattini, 1979; 1994; p. 40), permitió avanzar en la explicación de los fenómenos de aglomeración industrial y especialización que se producía en estos casos locales

En este marco, surge una extensa literatura orientada al análisis de los factores de competitividad a nivel local y se difunden un conjunto de aportes que enfatizan en el papel estratégico de las pequeñas y medianas empresas en el desarrollo territorial⁶. Distintos estudios de caso, ponen el acento en el rol de la especialización flexible, la flexibilidad de los mercados locales de trabajo y la importancia de la homogeneidad socio-cultural para el desarrollo del espíritu empresarial y las relaciones de confianza que sustentan la colaboración de los actores dentro de un distrito.

En línea con el énfasis en las variables endógenas, otras contribuciones analizan los procesos de innovación y los factores que interactúan en la capacidad innovadora de un ámbito territorial específico. Así, el concepto de *milieu innovateur* o "entorno innovador" (Aydalot, 1986)⁷, además de señalar la importancia de la proximidad geográfica y los rasgos económicos y culturales que definen el propio ámbito local/regional, hace hincapié en otros factores económicos que caracterizan a dicho entorno y que en cierta medida reducen la incertidumbre propia de cualquier proceso de innovación (economías externas y las "economías de distrito" y las sinergias que surgen de las interacciones entre agentes, empresas e instituciones locales). En lo esencial, este "entorno innovador" comprende al con-

5. Como señala Hilhorst (1997), el rescate de la noción de "distritos industriales" que realiza Becattini trasciende sus elementos originales. El concepto marshalliano, apuntaba a explicar el fenómeno de localización de industrias especializadas en una ciudad o área específica en base a la existencia de ventajas derivadas de la concentración geográfica que obtienen tanto las empresas como los trabajadores, el ahorro de costos por la existencia de empresas proveedoras, la existencia de cierto "clima industrial" y las facilidades para la transmisión del conocimiento tecnológico.
6. En este sentido convergen diversas líneas de trabajo. Como señalan Lipietz y Benko (1994: 30-32) la unión de las investigaciones sobre los distritos industriales italianos con la corriente de estudios centrados en la "proliferación espontánea" de las metrópolis high-tech (Scott, 1988; Storper y Walker, 1989) tuvo lugar bajo las interpretaciones analíticas del paradigma de la "especialización flexible" (Piore y Sabel, 1984).
7. Desde la óptica de Cuadrado Roura (op. cit.), este concepto puede considerarse como un equivalente dinámico de la noción de distrito industrial desarrollada durante la década de los 70.

junto de actividades que facilitan al tejido empresarial el acceso a los servicios avanzados a la producción, las redes de cooperación entre las empresas locales, así como las vinculaciones con entidades de investigación y prestadoras de servicios, públicas o privadas. Haciendo hincapié en estos aspectos, Maillat (1998) los define como los "recursos específicos" que facilitan la trayectoria acumulativa de un territorio innovador.

Por último, parece útil señalar los elementos comunes que se destacan en estos aportes del enfoque de desarrollo endógeno:

- I. La importancia del "ambiente" o "entorno" territorial, entendido como el conjunto de factores sociales, culturales e históricos que se han sedimentado en la población e instituciones locales.
- II. El rol de los diversos vínculos (formales e informales) entre las empresas y entre éstas y las instituciones, por un lado y los trabajadores, por el otro, que conforman al sistema de producción local y posibilitan el aprendizaje colectivo. Este último proceso, por su parte, fortalece el espíritu de cooperación y aumenta la capacidad del territorio para afrontar el proceso de desarrollo.
- III. La existencia de una "masa crítica" de pequeñas y medianas empresas especializadas con relaciones de competencia y cooperación. En este sentido, adquieren una especial relevancia las redes locales y regionales porque facilitan el proceso de innovación mediante la diversificación del riesgo, la combinación de recursos y el mutuo aprovechamiento de conocimientos técnicos y experiencia (Malecki y Tödtling, op. cit.).
- IV. Las inversiones exógenas pueden acompañar, en algunos casos, el fortalecimiento de la capacidades locales de desarrollo. Aunque las primeras contribuciones del enfoque endógeno sólo enfatizaban en el sistema local de pequeñas firmas, algunos aportes recientes reconocen que bajo "ciertas estrictas condiciones" las firmas multinacionales y la inversión directa extranjera pueden ser una herramienta importante para motorizar el desarrollo regional. (Young et. al, 1994, citado por Helmsing 1998, pp. 31). La aparición de formatos nuevos de organización industrial (funcionamiento en red) permitiría, por un lado, una mayor autonomía operacional de las subsidiarias locales de las grandes firmas multinacionales y, por otro lado, facilitaría su mayor conexión con el sistema económico local donde se localizan. (Barquero, 1997).

1.2 La reorientación de las políticas territoriales

a. Políticas de empleo

En concordancia con las interpretaciones anteriores, se ha producido una readecuación de las políticas regionales. Por un lado, el énfasis en el aprovechamiento de los factores endógenos y/o del "potencial" del territorio significa la revalorización de los espacios locales/regionales como ámbitos específicos de la política pública. Por otro lado, se introducen nuevos instrumentos operativos consistentes con la idea del desarrollo de la "empresarialidad" y la capacidad de innovación, considerados elementos claves para el desarrollo local/regional.

Además, fue necesario reconocer que el tipo de desempleo que experimentaron las economías desarrolladas desde los '70 era esencialmente distinto de los desequilibrios cíclicos del mercado de trabajo que acompañaban la evolución del nivel de actividad en el período de la postguerra. Los sistemas de seguro de desempleo vigentes, concebidos en el marco de una racionalización keynesiana de los ciclos, estaban orientados al sostenimiento por cortos períodos de tiempo de los ingresos de aquellos individuos que se encontraban resolviendo la transición entre la fase descendente y la de recuperación. El tipo de desequilibrios que comenzó a exhibir el mercado de trabajo en la década de los '70 mostraba, en cambio, un elevado componente de desajuste estructural, que se expresaba en tasas de desocupación abierta inusitadamente elevadas y persistentes. Estos procesos, por su parte, reflejaban los primeros impactos sociales derivados de una serie de rupturas de alcance más o menos global; básicamente, el surgimiento y difusión del nuevo paradigma tecnológico y productivo basado en el empleo de la microelectrónica y la pérdida de competitividad que experimentaban muchas de las empresas de estructura fordista de los países desarrollados en favor de los NIC's asiáticos y Japón en los principales mercados industriales del mundo. Los trabajadores expulsados de las grandes fábricas fordistas, particularmente en Europa, ya no recuperarían sus empleos al compás de la reactivación económica, ni encontrarían ocupación en plantas similares; se trataba de una dislocación más profunda basada, en muchos casos, en la obsolescencia de las viejas calificaciones laborales.

De este modo, las nuevas condiciones estructurales impusieron el marco para la readecuación de las políticas orientadas al mercado de trabajo. A principios de los '80 comenzó a funcionar una división de la OEDC ocupada específicamente del desarrollo local y la generación de empleo;

el LEED⁸, que introdujo nuevos instrumentos consistentes con la idea del desarrollo de la "empresarialidad" a nivel local y pugnó por "formas de asistencia al desempleo que descansaran más sobre los esfuerzos activos de reingreso al mercado de trabajo que sobre la provisión de ingresos a los desocupados" (OECD, 1995; p. 17).

Así, por ejemplo, en los '80 se reformaron las políticas regionales en Gran Bretaña en lo que hace a la provisión de fondos para financiar inversiones a nivel regional. En este marco, uno de los cambios fue concentrar el énfasis en la creación y desarrollo de pymes en regiones de elevado desempleo, abandonando la práctica tradicional de los años '60 y '70 que apuntaba más bien a redireccionar hacia las zonas en crisis las decisiones de localización de las empresas. La política de promoción de pymes y del sector servicios de las economías locales se transformarían, según la nueva orientación, en dos pilares centrales de la dinamización regional⁹.

Paralelamente, en este período se registra una revalorización del rol de la producción en pequeña escala en las economías capitalistas modernas, especialmente en lo atinente al problema de la creación de empleo. La mayoría de los países desarrollados diseñaron y consolidaron durante los '80 un variado menú de instrumentos de apoyo (financieros, tecnológicos, de asesoramiento, etc.) orientados a superar las asimetrías que enfrentan las pymes en relación a las organizaciones de mayor tamaño, facilitar su crecimiento y elevar sus tasas netas de nacimiento.

En este contexto, la mayor parte de los países desarrollados diseñaron y pusieron en funcionamiento programas de asistencia para el autoempleo (PAA) que fueron concebidos como una pieza adicional del menú de instrumentos orientados al mercado de trabajo y con los cuales siempre estuvieron íntimamente articulados¹⁰. Aunque, en realidad, en términos

8. Local Economic and Employment Development Programme.

9. En el caso británico, otro factor jugó en favor de una jerarquización de las políticas de creación de nuevas empresas pequeñas y medianas. A la disminución en el número de pymes, durante la segunda posguerra, se le atribuyó un importante papel en la explicación de las dificultades económicas de Gran Bretaña en los '70.

10. En Francia se pusieron en marcha el *Aide aux Chomeurs Createurs et aux Repreneurs d'Enterprises* y el programa ESPACE en 1980; en Gran Bretaña se realizó la prueba piloto del *Enterprise Allowance Scheme* en 1982/3; en Australia se introdujo el *New Enterprise Incentive Scheme* en 1985; la Ley italiana N° 44 promulgada en 1986 contiene un programa de autoempleo específico para jóvenes del sur del país; en Canadá se inauguró el *Self-Employment Initiative Option* en 1987. Los EE.UU. sólo han incorporado este instrumento en los últimos años; en 1993 fue aprobada la legislación federal que autoriza la creación de programas de autoempleo a nivel de los Estados y como parte de los respectivos sistemas de seguro de desempleo. En 1995 el Estado de Nueva York era el único que contaba con un PAA en funcionamiento.

de su área de acción los PAA se encuentran en la intersección entre la problemática del desempleo y la referida a las políticas de promoción de pequeñas y medianas empresas.

Vale la pena entrar en algún detalle en relación al funcionamiento de estos programas ya que constituyen un punto de referencia central en las reflexiones de la siguiente sección. Conviene aclarar rápidamente que los PAA implementados en los países de la OEDC han involucrado a una proporción de desocupados que raramente ha excedido el 2,5% en las distintas experiencias internacionales. En Gran Bretaña, por ejemplo, su impacto como política contra el desempleo fue mucho menor que como instrumento de creación de nuevas firmas y de entrenamiento y capacitación empresarial (OEDC, 1995).

Los PAA en los países de la OEDC consisten en general en la provisión de: (a) asistencia financiera para aquellos desocupados que se encuentren recibiendo el seguro de desempleo y que deseen iniciar su propia empresa o negocio y (b) un paquete de servicios de asesoramiento y entrenamiento que lo respaldarán en las fases de formulación del plan, puesta en marcha y consolidación.

En aquellos sistemas de cobertura para el desempleo que contienen PAA, éste último es ofrecido como una alternativa a los pagos regulares del seguro tradicional. A cambio, los libera de la obligación de buscar activamente empleo y de estar disponible en caso de que las agencias del sistema les encuentren una ocupación. Generalmente, a los beneficiarios se les exige (en algunos casos les sugiere) participar en programas de entrenamiento orientados a la gestión empresarial. Los desembolsos provistos por ambos esquemas suelen estar estrechamente equiparados entre sí, en términos de montos y duración.

Para ingresar a un PAA, los aplicantes deben colmar ciertos criterios formales de elegibilidad, proponer un plan de negocios y tomar parte en un proceso de "autoselección". Este último puede consistir en "sesiones de información", entrevistas personales o en el llenado de formularios de prueba. En las sesiones de información (en muchos países obligatorias) se expone a los aplicantes las dificultades y desafíos involucrados en la opción por el autoempleo. En otros casos, el formulario de aplicación está diseñado de modo de conducir al candidato a través de un detallado proceso de autoexamen, tanto de sus propias capacidades como de la fortaleza del plan de negocios propuesto.

El objetivo de esta primera fase consiste en inducir a la deserción a los candidatos menos motivados, a los que muestran una menor preparación para afrontar la actividad independiente y a los que han propuesto un

plan de negocios extremadamente impreciso. Este primer filtro elimina una proporción importante de la lista inicial de candidatos¹¹. A tono con la idea de que es el sistema económico el que debe realizar el examen final cuando los nuevos emprendimientos se pongan en marcha, los programas no examinan la factibilidad económica o financiera de los proyectos presentados.

Mientras inicia su actividad independiente, el participante accede a los servicios de entrenamiento y asistencia técnica que le proporciona el esquema. La entrega de estos servicios puede ser total o parcialmente gratuita y generalmente constituye un requisito para continuar percibiendo los beneficios financieros. Existe una gran diversidad en las modalidades concretas que ha ido adquiriendo la oferta de estos servicios por parte de los PAA de los distintos países de la OEDC. Lo que sí aparece como un rasgo bastante generalizado es la tendencia a derivar hacia oferentes privados locales las necesidades de entrenamiento y asesoramiento derivadas del funcionamiento de estos programas. O, en todo caso, a integrarlos en redes mixtas junto con organizaciones públicas o no gubernamentales afincadas a nivel local.

En la mayoría de los distintos casos nacionales se aprecia (al menos en el plano declamativo de los enunciados de los programas) el énfasis en que es la dimensión local la que debe imponer el formato específico de gestión, el alcance y los objetivos a los PAA. No obstante, los informes y evaluaciones publicados ofrecen pocas o ninguna idea acerca de cuáles han sido los impactos sobre la estructura productiva en la que se insertan los nuevos autoempleados. La realidad es que las consideraciones acerca del fortalecimiento del tejido local son extremadamente generales y, en todo caso, declamativas. Por otra parte, las evaluaciones realizadas por los propios organismos gubernamentales de aplicación giran exclusivamente en torno de la efectividad de los programas en términos de la relación costos/puestos de trabajo creados.

A su vez, los PAA han sido criticados de padecer una proporción de fracasos más elevada que la que se observa en el flujo regular de nacimientos de nuevos negocios privados. La mitad de los nuevos autoempleados desaparece al cabo de 2 ó 3 años. Por otra parte, al cabo de 2 años, sólo un tercio de las nuevas firmas crea puestos de trabajo adicionales al del autoempleado; en total, un promedio de 1,5 puestos por cada sobreviviente. Los intentos por delinear un perfil de los casos exitosos para contar con mejores criterios de selección a priori no han prosperado. Por otra

11. En Gran Bretaña, por ejemplo, en un 50%.

parte, los programas se cuidan de tensar los requisitos de entrada para evitar el *deadweight effect*; esto es, que se termine incorporando a individuos que, aún en ausencia de la ayuda oficial, habrían optado por fundar su propio negocio. Para combatir la mortandad, la tendencia consiste más bien en incrementar la oferta de servicios de asistencia técnica y entrenamiento. De todos modos, al menos en el caso británico (probablemente el de alcances más masivos) la tasa de supervivencia no ha mejorado significativamente como resultado del fortalecimiento del esquema de capacitación (Storey, 1994) y un grupo extremadamente reducido de empresas explica la totalidad del nuevo empleo generado al cabo de algunos años. Esto ha dado lugar a cuestionamientos acerca de "la calidad" de las empresas creadas en el marco de los PAA y ofrece una justificación razonable de la razón por la que no se ofrecen evaluaciones sistemáticas (que excedan el mero recuento de los puestos de trabajo creados en relación a los subsidios entregados) acerca del impacto de los nuevos emprendimientos sobre la estructura productiva en la que se insertan.

Por último, cuando se evalúa la evolución del mercado de trabajo en Gran Bretaña, se observa que aunque este país experimentó un crecimiento fortísimo del autoempleo en los '80 (que refleja en buena medida nacimientos de nuevas firmas) el ritmo de creación de empleo no se alteró en relación a la década anterior. Mientras que, por otra parte, para el conjunto de las naciones de la OEDC la relación entre el crecimiento del autoempleo y la tasa de desempleo evolucionó en un sentido opuesto al esperado; aquellos países que experimentaron un aumento significativo del primero son aquellos que registraron también un crecimiento abrupto de la segunda (Storey, 1992; Gaffikin y Morrissey, 1992).

b. Políticas de desarrollo local

En el enfoque del desarrollo endógeno, el "protagonista indiscutido" es el espíritu empresarial (de Mattos, op. cit.) y las pequeñas empresas locales constituyen la base del éxito económico local. Como las externalidades locales afectan fuertemente a las capacidades de estas firmas, las acciones de política se orientan a recrear un entramado institucional y social con capacidad de inducir a individuos e instituciones en el desarrollo de diferentes mecanismos de cooperación y formas asociativas para favorecer la innovación y la eficiencia común. Esto es, se jerarquizan dos áreas de intervención pública; una que enfatiza en las acciones orientadas a incidir sobre los costos (de información y coordinación) de las pequeñas y medianas empresas locales y otra vinculada con aquellos activos colec-

tivos intangibles que caracterizan al territorio y al grupo de empresas locales (Bianchi, 1996).

En esta dirección, los criterios básicos de la nueva política regional apuntan a identificar métodos capaces de impulsar cierto tipo de relaciones productivas que configuren un "sistema de firmas e instituciones locales" donde se desarrollen mecanismos de cooperación¹². Así, se considera que es posible estimular la formación de empresas y perfeccionar el proceso de innovación de las firmas establecidas, implementando diversos instrumentos de carácter ascendente, como el de "incubadoras" de empresas, programas de capacitación, la provisión de fondos para la realización de actividades e infraestructura de I y D y/o la formación del capital humano, junto al desarrollo de distintos estímulos de estímulo a las redes (formales o informales) de alcance regional.

Los instrumentos de apoyo también están orientados a facilitar las relaciones de las pymes locales con redes internacionales. Se considera que la integración en este tipo de redes, constituye un elemento estratégico para impulsar la innovación del sistema de firmas y fortalecer las interconexiones del propio entorno local (Capellin, op.cit.).

Este enfoque de política territorial ha dado lugar a una serie de cuestionamientos acerca de los factores que se enfatizan y sobre el impacto que han tenido en distintas experiencias. Entre estas visiones críticas, parece oportuno destacar las siguientes:

- I. La "resurrección" de la "comunidad", enmascara la creciente importancia que adquieren los vínculos entre lo local y lo global. En el ámbito de una economía globalizada, la revalorización del rol de la pymes no puede oscurecer el poder y la influencia crecientes que ejerce el capital global industrial y financiero (Amin y Robins, 1994). Las grandes empresas, siguen siendo el centro privilegiado de la acumulación y en consecuencia, "son agentes determinantes de la configuración de la economía y el espacio" (Martinelli y Schoenberger 1994: 175-182).
- II. Los instrumentos de políticas orientadas a la promoción de la pequeña y mediana empresa en Europa han sido criticados por la carencia de una articulación global entre las herramientas y por la

12. Haciendo referencia a los contenidos de estas políticas, Albuquerque afirma: "Esto convierte a las iniciativas de desarrollo económico local en actuaciones que dependen, esencialmente, del grado de concertación social estratégica y de movilización de los agentes locales de cada territorio" (Albuquerque, op. cit.: 2).

omisión, con demasiada frecuencia, de una enunciación precisa de sus justificaciones y objetivos. Esto, por su parte, complica la realización de evaluaciones relevantes de sus resultados (Storey, 1994). A los programas de creación de nuevas firmas (en los que están incluidos los PAA) se les imputa también una exagerada vaguedad en la determinación de objetivos y justificaciones.

Por otra parte, la confianza en la potencialidad de las pymes para generar empleo también ha sido cuestión de debate. La creación de puestos de trabajo no ocurre en la pyme "típica" sino tan sólo en una reducida proporción de firmas pequeñas de elevado dinamismo (Storey, 1992). Las observaciones de Veltz (1996) para el caso francés refuerzan estos argumentos y añaden otro elemento; un alto porcentaje del empleo en pymes es generado por pequeñas filiales directas de grandes firmas o subcontratistas¹³, en general involucradas en la producción de manufacturas o servicios modernos.

III. Otras críticas se refieren al contenido de las políticas orientadas a promover la aplicación de innovaciones en las pymes. Malecki y Tödtling (op. cit.) observan que la oferta de instrumentos de apoyo a la innovación son tan generales que, con frecuencia, no contemplan la complejidad del proceso innovativo. Por su parte, esta complejidad se ve influida por las capacidades específicas de las firmas, sus vínculos con el entorno y las características del mismo. Los programas apuntan a la provisión de información tecnológica, infraestructura de servicios avanzados y/o fondos para innovaciones en productos y procesos, ignorando otros factores que constituyen importantes barreras de entrada para este tipo de firmas (escala de producción, calificaciones del personal, inserción y conocimiento de los mercados, etc.)¹⁴.

IV. Finalmente, también han sido discutidos los intentos de generalizar la organización en "redes" de pequeñas empresas locales. Por un lado, no hay evidencias sistemáticas, sino sólo ejemplos aislados,

13. Siguiendo sus argumentos, la externalización "terciaria" o "industrial" hace surgir, o resurgir, un mundo de pequeñas firmas, si bien ello no significa el retorno a una era "proudoniana" de la economía.

14. Al respecto, algunas evaluaciones realizadas en áreas de reciente industrialización de la zona central nororiental de Italia muestran que las pequeñas y medianas empresas locales, además del escaso desarrollo de sus propias estructuras de gestión, utilizan muy poco los servicios exteriores "avanzados" que ofrecen las políticas (Cappellin, op.cit.).

de la conformación de redes locales o regionales sólidas. Se trata de casos sumamente heterogéneos (ámbitos tecnológicos avanzados, áreas con industrias familiares y artesanales) que, además, a veces evolucionan hacia la configuración de otro tipo de redes en las que las grandes empresas recuperan protagonismo (Amin y Robins op. cit.; Veltz, op. cit.). Otro elemento que surge de este tipo de reflexiones es la difícil reproducción de los factores territoriales que viabilizan la conformación de redes locales de pymes dinámicas y el alcance limitado de las políticas territoriales orientadas en este sentido (Garófoli, 1992). En general, se admite que sólo pueden tener cierta eficacia en las regiones que poseen condiciones iniciales favorables o, a lo sumo, en las que presentan niveles intermedios de desarrollo (Malecki y Todtling, op. cit.; Cappellin, op. cit.).

- V. Por último, en las discusiones más recientes sobre las distintas *generaciones* de políticas regionales se cuestiona el énfasis puesto en los factores endógenos y la focalización de instrumentos sobre el sistema local de pequeñas firmas. Helmsing (1998, pp 31), plantea que sólo con políticas locales no pueden resolverse las cuestiones vinculadas con la posición y el posicionamiento del sistema productivo territorial en el contexto nacional y global¹⁵. Se requiere reemplazar la anterior oposición endógeno-exógeno, subyacente en la *segunda generación* de políticas que surge con la difusión de los distritos de la Tercera Italia, integrando las políticas sectoriales y estableciendo mecanismos de coordinación vertical entre los diferentes niveles (local/nacional/internacional).

Esta sección ha intentado mostrar la importancia que ha adquirido el concepto de "empresarialidad" y los factores de raíz local en el diseño de algunas de las herramientas de política económica aplicadas en los países desarrollados tanto en lo referente al ámbito del mercado de trabajo como en lo atinente al desarrollo regional. Se han mostrado, además, algunas visiones críticas acerca de la eficacia de estos instrumentos y su aplicabilidad en entornos locales que carecen de ciertas condiciones iniciales de difícil replicabilidad. Queda entonces planteado un contexto de discusión relevante para encuadrar el análisis de algunos programas locales que actualmente son implementados en la provincia de Buenos Aires.

15. Aunque con algunas diferencias en términos de los contenidos de las políticas, también Maillat (op.cit.) reconoce esta limitación.

2. LAS POLÍTICAS TERRITORIALES EN LA PCIA. DE BUENOS AIRES EN LOS '90

Desde principios de los '90 el Estado provincial viene implementando una línea de financiamiento promocional que puede ser derivada para la creación de microempresas, utilizando la intermediación de los gobiernos municipales en la fase de presentación de los proyectos. Además, con el objetivo de crear y/o densificar los vínculos interempresariales, se desarrollan distintos programas orientados a promover la formación de emprendimientos asociativos. Hay también programas de carácter estrictamente asistencial que intentan fomentar la creación de nuevas empresas asociativas y que encuentran sus principales ingresantes entre la población desocupada de los distintos centros urbanos de la Pcia. de Buenos Aires. Con estos instrumentos se superponen otros, de carácter nacional, que ofrecen préstamos promocionales y/o subsidios para estimular el desarrollo de rubros productivos específicos (horticultura, cunicultura, etc.).

Resulta interesante intentar una reflexión acerca de las primeras evidencias de los impactos de estos programas en ciudades pequeñas y medianas del interior bonaerense. Más allá de los enunciados formales y detalles administrativos de estos programas, lo que interesa analizar, y que constituye la base de la siguiente sección, son las evidencias acerca de su aplicación en ámbitos territoriales concretos. Lo que se presenta a continuación se alimenta de una serie de trabajos de campo desarrollados en el marco de la evaluación del desarrollo de algunos de estos programas¹⁶.

Por su parte, este análisis debe enmarcarse en el escenario más amplio de las profundas transformaciones estructurales experimentadas por estos espacios económicos a lo largo de las dos últimas décadas.

2.1 Algunos ejes de la reestructuración rural-urbana

Las evidencias que surgen de recientes investigaciones en municipios de la provincia de Buenos Aires, sugieren la existencia de un proceso de cambio en la dinámica de funcionamiento económico-territorial del llamado interior bonaerense. Distintas ciudades cabecera de distritos

16. "Diagnóstico del Potencial asociativo de los municipios bonaerenses" y "Diagnóstico y propuestas asociativas para los Corredores Productivos de la Pcia. de Buenos Aires", IPAC/Ministerio de la Producción de la Pcia. de Buenos Aires/Departamento de Economía de la UNS, 1996-97. El ámbito espacial de observación de estos estudios cubre unos 24 Partidos, o Departamentos, ubicados en el sudoeste del ámbito bonaerense.

agropecuarios, detentan las características típicas de las áreas urbanas que se conformaron en el ámbito pampeano durante la etapa agroexportadora. Los requerimientos de la actividad agropecuaria impulsaron el desarrollo de cierta infraestructura comercial y de servicios (estación de ferrocarril, proveedurías y talleres de reparación, instalaciones de acopio de cereales y para la comercialización de hacienda, mataderos municipales, etc.). Las fases del modelo de desarrollo sustitutivo no alteraron este perfil; siguieron sustentando su rol y funcionalidad territorial en las demandas de bienes y servicios del ámbito rural circundante, siendo uno de los puntos de emplazamiento de los distintos flujos migratorios que se fueron produciendo con la modernización de las explotaciones agropecuarias de la zona.

Sin embargo, en la actualidad estas ciudades presentan signos de estancamiento y declive por una razón fundamental; las transformaciones tecno-productivas que acontecen en la actividad agropecuaria desde hace más de dos décadas han comenzado a socavar sus mecanismos impulsores sobre la economía local, repercutiendo en la naturaleza del vínculo urbano-rural. Básicamente como consecuencia de la aparición de nuevos agentes más "deslocalizados" (*pull* de siembra, empresas contratistas de maquinarias, nuevos agentes en la actividad ganadera, etc.) cuya operatoria en muchos casos recompone una red de abastecimiento (reparaciones, almacenaje, otros servicios) que ya no se limitaría necesariamente a la oferta de servicios disponibles en el entorno urbano de las explotaciones agropecuarias. Obviamente, esta situación tiene impactos más profundos en la malla de agro-ciudades de pequeño tamaño cuyas bases económicas están muy poco diversificadas.

El continuo proceso de urbanización de la población rural, efecto lateral de la modernización agrícola, significa una presión adicional sobre la débil estructura de los mercados de trabajo de estos centros. La capacidad de "refugio" que ofrecen el comercio minorista y diversos servicios personales, por su parte, se ve superada por la debilidad económica y reducida dimensión poblacional de estos centros. En consecuencia, junto a la crisis laboral aparecen procesos emigratorios casi generalizados en estos centros¹⁷.

17. Los relevamientos realizados en distintos distritos de la Pcia. de Buenos Aires proporcionan informaciones adicionales de interés para el estudio del funcionamiento socioeconómico de centros urbanos de diversos tamaños (entre 8.000 y 50.000 habitantes). Por ejemplo: (i) durante el período 1973-93 se registra una caída del empleo, con valores que superan el 20%, en el conjunto de las actividades urbanas. La destrucción de puestos de trabajo debe asociarse al comportamiento de las actividades comercial e industrial, mientras que se observa cierto trasvasamiento del empleo hacia las actividades de servicios personales; (ii) el efecto "compensador" del empleo público sólo aparece en los centros de menor tamaño relativo y en parte es explicado por la "rigidez" de la infraestructura pública (especialmente salud y educación) frente al proceso continuo de pérdida de población que se manifiesta en la última década.

Frente a estas condiciones estos ámbitos locales no sólo poseen una baja capacidad para incubar nuevos proyectos productivos sino que además presentan serias dificultades para el desarrollo de los existentes. Por un lado, porque su dinámica de funcionamiento en los últimos años ha sido muy poco generosa en términos de la generación de nuevas oportunidades de negocios o nuevos espacios económicos. Por otro lado, la naturaleza de las actividades y las competencias técnicas que sustentan la base económica regional ofrecen un soporte limitado para la difusión de conocimientos y la inducción de encadenamientos que diversifiquen la estructura productiva. En otros términos, la declinación del efecto propulsor de la actividad agrícola sobre la economía urbana no puede ser reemplazado por el dinamismo del sector no agrícola, porque no existirían las condiciones estructurales capaces de generar un nuevo sector "de arrastre" dentro de estos ámbitos.

En este marco, la implementación de programas orientados a la creación de pequeñas empresas, combinando el objetivo del empleo con el de diversificación del tejido productivo regional, aparecen como una elección más o menos obvia para el gobierno provincial y las autoridades locales. Como señala Uribe Echeverría (1991), la ascendencia generalizada que posee este tipo de políticas responde a una interpretación simplista de las ventajas que teóricamente se le asignan a las pequeñas empresas en el desarrollo de las áreas rurales periféricas, pero resulta una aproximación parcial e inadecuada a la problemática global del proceso de desconcentración y desarrollo industrial. En esencia, la instrumentación aislada de este tipo de política desconoce: i) la interrelación entre el proceso industrialización regional y nacional; ii) las nuevas condiciones de producción derivadas de la expansión e integración de los mercados; y iii) el rol que juegan las economías de aglomeración y especialización en la competitividad y desarrollo de las pequeñas firmas.

No resulta difícil inferir la importancia que ejerce el entorno urbano en la generación de los niveles de eficiencia requeridos para que este tipo de firmas puedan sostener la presión competitiva extra-regional y para que se produzca, además, el desarrollo de un sector exportador (en términos regionales) capaz de sustituir el rol propulsivo de la agricultura. Una situación difícil de alcanzar en la mayor parte de los pequeños centros urbanos del ámbito bonaerense a juzgar por las evidencias disponibles.

2.2 La "empresarialidad" en "ambientes" con desempleo estructural

Otro elemento destacable que surge de las investigaciones realizadas en municipios bonaerenses se refiere a las características que reúnen los nuevos proyectos empresariales impulsados por distintos programas de promoción provincial. Una lectura de este tipo de experiencias permite sugerir las principales cuestiones que condicionan el resultado de estas políticas:

- En la mayor parte de los casos, las dificultades de inserción en el mercado de trabajo proporcionan el impulso inicial de estos nuevos proyectos empresariales. Las motivaciones personales y/o del grupo familiar se sustentan en la necesidad de recomponer, mínimamente, los ingresos perdidos por el desplazamiento laboral de los jefes de familia o por el deterioro real de los ingresos familiares.
- En muy pocos casos las competencias adquiridas en ocupaciones anteriores pueden vincularse con las requeridas por el nuevo proyecto. En general, esta es la primera vez que acceden a un emprendimiento propio y esto dificulta tanto la identificación apropiada del proyecto, o idea de negocio, como la posibilidad de transformarlo en una realidad organizacional.
- Los nuevos proyectos se orientan hacia una variada gama de rubros productivos de carácter tradicional y se centran en el abastecimiento de la demanda local. A menudo las iniciativas son impulsadas o sugeridas por funcionarios del área de producción del municipio en base a evaluaciones intuitivas. Por su naturaleza, las actividades proyectadas ya están presentes en la economía local y, con frecuencia, la irrupción de estas nuevas empresas contribuyen a superpoblar la oferta existente en rubros típicos en los que existen bajas barreras a la entrada (panaderías, pollerías, etc.)¹⁸. En consecuencia, desde su puesta en marcha deben enfrentar las externalidades negativas generadas por la dimensión acotada del mercado local, además de las debilidades propias de la organización empresaria en su etapa infantil.

18. Los PAA implementados en los países de la OCDE tratan de evitar este efecto (*displacement effect*) que surge de la posibilidad de que algunas de las firmas creadas, que pueden ingresar con precios más bajos gracias a la percepción del subsidio, terminen desplazando a negocios existentes o afectando seriamente sus oportunidades portenciales de crecimiento.

- Los nuevos emprendedores tienen conocimientos muy limitados sobre costos, manejos contables y los requerimientos impositivos de las actividades que inician. Por lo tanto, no realizan una adecuada evaluación de los activos propios (tangibles e intangibles) que invierten en el emprendimiento y esto los lleva a sobrestimar la tasa de retorno esperada. Las condiciones de marginalidad tributaria y previsional bajo las que operan gran parte de estas pequeñas firmas hacen aún más difícil una evaluación efectiva de sus resultados. Asimismo, este tipo de irregularidades impositivas deriva en situaciones disímiles. En algunos casos, proporciona ciertas ventajas de funcionamiento frente a competidores que poseen un mayor grado de formalización comercial. En otros, resulta en un impedimento significativo para la concreción de negocios, acceso al crédito, etc. Por otra parte, la situación de dislocación laboral de la que parten los que lideran este tipo de emprendimientos se traduce en un costo de oportunidad muy bajo (o nulo) y, en consecuencia, en un *target* de ingresos que, en general, ronda al que percibían como empleados en relación de dependencia.
- En lo que hace a los emprendimientos de tipo asociativo, en muchos casos el impulso que los origina (subsidios y/o préstamos) se fortalece con las demandas que provienen del ámbito público. Así, las distintas cooperativas (de trabajo, textiles, de forestación, etc.), trabajan en base a los pedidos efectuados por el gobierno municipal o, por su intermedio, para los requerimientos esporádicos que provienen de otras jurisdicciones públicas (fundamentalmente provinciales). De este modo, los emprendimientos enfrentan una secuencia productiva marcada por la incertidumbre e inestabilidad, con algunos períodos donde aparecen "cuellos de botella" por la magnitud y/o acumulación de pedidos superiores a sus posibilidades.

A esta altura habrá sido ya advertida la importancia central que adquiere el hecho de que los programas de estímulo a las microempresas, pymes, o formaciones asociativas, se implementan en ausencia de un seguro amplio y regular para los desocupados. Pero, como ya se indicó en la sección anterior, es en este marco donde se insertan los PAA de los países de la OEDC que, de algún modo, constituyen la fuente de inspiración de los programas implementados localmente. En cualquier caso, parece importante señalar aquellos aspectos que marcan diferencias cualitativas fundamentales.

Los PAA que funcionan en los países de la OEDC tienen en cuenta que el *deadweight effect* reduce la efectividad con que son utilizados los subsidios otorgados. Como ya se señaló, éste efecto se deriva del hecho de que con cierta probabilidad una parte de las nuevas firmas subsidiadas se habrían creado aún en ausencia del apoyo oficial. El sistema intenta controlar esta posibilidad atrayendo aquellos perceptores del seguro de desempleo que cuentan con un perfil empresarial al menos en estado potencial y otorga, a los que no se consideran aptos o carecen de motivaciones para la actividad independiente, la opción de seguir percibiendo la mensualidad de la que son beneficiarios. Lo que merece ser subrayado es que: i) es el desocupado el que elige la vía del autoempleo de acuerdo a su visión de su propio perfil y de la potencialidad de su proyecto, contrastando ambos con la evaluación respecto a sus posibilidades de reinserción como empleado o de permanecer, en última instancia, como perceptor del seguro y ii) ya en calidad de participante del programa, y luego de haber tomado contacto con la problemática asociada al autoempleo y con su plan de negocios, tiene abierta todavía la posibilidad de desertar y regresar al status de perceptor del seguro.

Los programas para el autoempleo que se implementan en el ámbito bonaerense funcionan bajo condiciones sustancialmente diferentes. En efecto, la provisión de un subsidio para la creación de nuevos emprendimientos en ausencia de un seguro amplio y regular para los desocupados replantea radicalmente los términos de la ecuación en base a la cual el candidato evalúa la opción por una actividad independiente. El resultado lógico e inmediato es la aparición de un efecto que podría denominarse "autoempleo forzoso", que reemplaza total o parcialmente al *deadweight effect* que aparece en el marco de un esquema más general de asistencia al desempleado. En otros términos el desocupado, desprovisto tanto de una alternativa de subsistencia como de perspectivas de reinserción laboral en el corto plazo, se ve obligado a no desechar una opción subsidiada de autoempleo, sin haber atravesado previamente por un proceso de evaluación acerca de sus motivaciones y calificaciones. Mientras que el *deadweight* supone el empleo de fondos públicos para financiar la radicación de nuevos empresarios que de todos modos se habrían involucrado en un negocio independiente, el "autoempleo forzoso" implica la situación contraria; la derivación de un subsidio para financiar la transición entre la desocupación y la autoocupación a individuos que jamás habrían elegido esta opción. De hecho, incluso en la experiencia de los PAA que funcionan en los países de la OEDC se observa que, puestos frente a la opción, son muy pocos los desocupados que prefieren un apoyo financiero para avan-

zar hacia el autoempleo a la alternativa de continuar la búsqueda de un empleo remunerado bajo la cobertura del seguro de desempleo.

En este marco, no deberían sorprender ni la alta tasa de "mortalidad" que se manifiesta en el primero o segundo año de puesta en marcha, ni la baja capacidad de crecimiento potencial que, en general, poseen los emprendimientos sobrevivientes en el ámbito de los programas bonaerenses. No es posible soslayar que los intentos por estimular la creación de nuevas firmas locales/regionales seguirá encontrando cruciales obstáculos en este tipo de ambientes. Por un lado, por los propios condicionantes que se derivan del perfil de los "sujetos económicos" y la naturaleza de los negocios que son capaces de elaborar. En buena medida, los individuos se ven forzados a gestar esta experiencia empresarial sin poseer las habilidades mínimas que se requieren para ello, sin detentar una experiencia previa en el manejo de la actividad seleccionada e, incluso, careciendo de recursos materiales suficientes como para garantizar el sostenimiento de la nueva actividad a un mediano plazo. Por otro lado, por las propias limitaciones que surgen del entorno local como ámbito de incubación, tanto en términos de la magnitud y dinámica de la demanda como en lo que hace a la capacidad de las actividades económicas urbanas para impulsar y sostener la competitividad de nuevas firmas orientadas a mercados extra-regionales.

La lectura de estas experiencias en ámbitos urbanos de mayor dimensión relativa arroja similares resultados. Así, por ejemplo, el caso de los programas de creación de microempresas implementado por el Municipio de la ciudad de Bahía Blanca, pone en evidencia las limitaciones de este tipo de política incluso en aquellos entornos en los que existe un tejido económico con cierto desarrollo y una demanda local considerable.

3. CONCLUSIONES

Las reflexiones finales de este trabajo podrían resumirse en los siguientes ejes.

En primer lugar, se observa la ausencia de un diagnóstico profundo acerca de la naturaleza de la problemática regional y su expresión en el dislocamiento de los mercados de trabajo locales en el interior bonaerense. En el caso de los países desarrollados, cuya experiencia ha inspirado muchos de los programas actualmente en implementación, tanto la naturaleza de la crisis a la cual respondían las estrategias de desarrollo local (reestructuración industrial) como los atributos de los entornos en los que

se aplicaron (en términos de trayectoria productiva, cultural e institucional) difieren de la configuración de problemas que caracterizan a los procesos de cambio experimentados en el ámbito provincial.

Por un lado, muchas de las situaciones de declive urbano que se observan tienen que ver con la disminución del rol impulsor de la base agrícola regional. Un proceso que ocurre de un modo natural a medida que avanza el proceso de desarrollo urbano pero que, en estos casos, adopta una naturaleza de crisis debido a la ausencia de sectores alternativos que motoricen una nueva fase de desarrollo. Más aún, algunos intentos de diversificación de la base agrícola (apicultura, cunicultura, horticultura bajo cubierta) sólo son emprendidos a nivel local en la primera fase extractiva donde reside, en el mejor de los casos, una mayor proporción de conocimientos artesanales y los requerimientos de inversión son reducidos. Sin embargo, en la mayoría de los casos no es de allí de donde surgen las mayores rentas sino en las fases siguientes de procesamiento, distribución, comercialización, etc. Pero los instrumentos de política no están diseñados para acompañar y/o estimular el salto cuali y cuantitativo requerido para avanzar hacia esos segmentos. De este modo, estas experiencias están signadas por un techo en sus expectativas de crecimiento.

Por otra parte, surge claramente una cuestión de inconsistencia de estos instrumentos con los cambios estructurales y la reorientación de la política económica a nivel nacional experimentados en los años '90. El principal sostén competitivo de las pequeñas empresas no agrícolas localizadas en centros urbanos del interior ha radicado, en general, en la escasa transabilidad (en términos regionales) de los productos que ofrecen, esto es, en la fragmentación territorial de los mercados. Está claro que a medida que avanza el proceso de integración territorial y económica se acrecienta la vulnerabilidad de este tipo de emprendimientos tanto con respecto a las empresas más competitivas de los principales centros productivos del país como con respecto a otras pequeñas unidades radicadas en localidades cercanas.

En segundo término y relacionado con el punto anterior se plantea el problema de la aplicación acrítica de los cuerpos teóricos e instrumentos del enfoque endógeno a cualquier espacio económico, independientemente de las características de sus capacidades productivas y trayectoria institucional. Algunas lecturas del enfoque endógeno enfatizan el rol de las capacidades acumuladas históricamente a través de la práctica productiva y la colaboración en contextos en los que las instituciones locales juegan un rol clave como facilitadoras de las interfaces entre los agentes y

proveen, por lo tanto, importantes economías externas en términos de costos de transacción para el emprendimiento articulado de proyectos productivos e innovaciones. Pero lo que de allí se desprende es el hecho bastante obvio de que el contenido e ímpetu del proceso de desarrollo impulsado por la fuerzas endógenas expresarán de algún modo las potencialidades y limitaciones de estas capacidades locales. La pregunta que queda sugerida es si las pequeñas ciudades del interior bonaerense, de trayectoria eminentemente agropecuaria y débiles o inexistentes estructuras institucionales son un campo fértil para la aparición de emprendimientos innovativos y de estrategias de cooperación interfirma que faciliten la distribución de riesgos y provean las bases para la existencia de una red de conocimientos e información. Es interesante recordar que los programas de creación de pymes como instrumento de política regional orientado a atacar las crisis desatadas por la relocalización industrial en los '70 en los países desarrolladas fue criticada desde una óptica similar. En el caso británico; "es poco probable que las estructuras socioeconómicas de regiones que durante los últimos cien años han dependido de la gran industria para la generación de empleo sean capaces de, repentinamente, cambiar y dar lugar al desarrollo de un sector próspero de pymes (Gaffikin y Morrissey, 1992; p. 154)".

El tercer aspecto es que, además, la estructura institucional en que se apoya la implementación es inadecuada desde el punto de vista técnico tanto en lo que hace al diseño de los instrumentos como en lo que se refiere a las autoridades de aplicación. En primer lugar, los instrumentos no contemplan mecanismos adecuados de selección y evaluación de los nuevos proyectos. Incluso en aquellos programas donde se plantea la exigencia de una evaluación previa, esta ha resultado ser en general extremadamente laxa tanto en términos de la calidad del proyecto como del perfil del emprendedor. Lo usual, sin embargo, es que los proyectos no vayan acompañados de un estudio de factibilidad adecuadamente fundamentado. En segundo lugar, los municipios en los que estos programas se implementan carecen, en general, del personal y la infraestructura apropiadas para la formulación, seguimiento y asesoramiento técnico y, por otro lado, tampoco los programas lo proveen de un modo sistemático.

Por último, la aplicación de los instrumentos que estimulan la creación de nuevas firmas en los distritos del interior bonaerense se encuentran distorsionados por la ausencia de un marco de contención global a la problemática del desempleo. Como resultado de esta falencia, los ingresantes a los programas se ven impulsados al autoempleo ante la ausencia de

alternativas de subsistencia. De hecho, estos programas pueden ser interpretados en sí mismos como la respuesta de política pública a los desequilibrios en los mercados de trabajo regionales. Sin embargo, esta distorsión afecta significativamente la efectividad de las políticas en términos de su objetivo manifiesto de desarrollo productivo y, por lo tanto, también en términos de creación de empleo.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALBUQUERQUE F. (1996); "Desarrollo económico local y distribución del progreso técnico (Una respuesta a las exigencias del ajuste estructural)". *Documento LC/R 174* (distribución restringida), ILPES, Dirección de Políticas y Proyectos Sociales, Santiago de Chile.
- AMIN A. Y ROBINS K. (1994); "El retorno de las economías regionales. Geografía mítica de la acumulación flexible". En Benko y Lipietz (op. cit.).
- ASHEIM B. (1994); "Industrial districts, Inter-firm Cooperation and endogenous technological development: the experience of developed countries", en *Technological dinamism in industrial districts: an alternative approach to industrialization in developing countries?*, Ed. Naciones Unidas, New York.
- BARQUERO A. (1997); "Gran empresa y desarrollo endógeno. La convergencia estratégica de las empresas y territorios ante el desafío de la competencia", *Revista EURE* N° 70 Vol. XXIII, Santiago de Chile.
- BAYER R. (1986); "Nuevas tecnologías y empleo en los ochenta", en Ominiani C. (Ed.) *El sistema internacional y América Latina. La Tercera Revolución Industrial. Impactos internacionales del actual viraje tecnológico*, GEL/RIAL, Buenos Aires.
- BECATTINI G. (1994); "El distrito Marshalliano: una noción socioeconómica". En Benko G. y Lipietz A. (op. cit.).
- BENKO G. Y LIPIETZ A. (1994); *Las regiones que ganan. Distritos y redes. Los nuevos paradigmas de la geografía económica*. Edicions Alfons el Magnànim/Generalitat Valenciana/Diputació provincial de València.
- BERGER S. (1996); "Evolución regional del mercado de trabajo argentino. Cambios en la década del '90", *3º Congreso Nacional de Estudios del Trabajo*, ASET, Buenos Aires.
- BIANCHI P. (1996); "Nuevo Enfoque en el Diseño de Políticas para las Pymes". Oficina de la CEPAL en Buenos Aires, *Documento de Trabajo* N° 72.
- CAPPELLIN R. (1990); " Descentralización Territorial de la Industria", en Cappellin R. *La política regional en Europa en los años 90*, Universidad Bocconi, Milán; ILPES, Doc. L/15, Santiago de Chile.
- CUADRADO ROURA J. (1995); "Planteamientos y teorías dominantes sobre el crecimiento regional en Europa de las cuatro últimas décadas". *Revista EURE*, N° 63, Vol. XXI, Santiago de Chile.
- DE MATTOS C. (1996); "Modelos de crecimiento económico endógeno y divergencia interregional; ¿nuevos caminos para la gestión regio-

- nal?". *Documentos Serie Azul* N° 11, IEU/ Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago de Chile.
- GAFFIKIN F. Y MORRISSEY M. (1992); *The New Unemployed. Joblessness and Poverty in the Market Economy*. Zed Books, London y New Jersey.
- GARÓFOLI G. (1994); "Los sistemas de pequeñas empresas: un caso paradigmático de desarrollo endógeno". En Benko y Lipietz (op. cit.).
- GATTO F. (1991); "Nuevos elementos para la discusión de la problemática regional en la Argentina en los años '90: el ajuste macroeconómico y el proceso subregional de integración económica", *1º Encuentro Iberoamericano de estudios Regionales "Territorios en Transformación"*, Santa Cruz de la Sierra, Bolivia.
- GORENSTEIN S., BURACHIK G., LEGNINI, C. (1996); "Diagnóstico del potencial asociativo del Municipio de Coronel Rosales", IPAC/UNS, La Plata.
- GORENSTEIN S., CASTELLANO A., LLITERAS M. (1997); "Diagnóstico del potencial asociativo de los municipios de Adolfo Alsina, General Lamadrid, Tres Arroyos y Salliqueló", IPAC/UNS, La Plata.
- GORENSTEIN S. et. al. (1997); "Diagnóstico y propuestas asociativas para los consorcios productivos del Sudoeste Bonaerense, Intermunicipal de Desarrollo Regional y el Intermunicipal Bahía Blanca-Coronel Rosales", IPAC/UNS, La Plata.
- HELMSING A.H. J. (1998); "Theories of regional industrial development and 'second' and 'third generation' regional policies". *Fourth International Seminar of the Iber-American Network of Researches on Globalization and Territory*, Bogotá.
- HILHORST J.G.M. (1997); "Desarrollo local/regional e industrialización". *Revista EURE* N° 68, Vol. XXII, Santiago de Chile.
- MAILLAT D. (1998); "Innovative milieux and new generation of regional policies", *Entrepreneurship & Regional Development* N° 10, Londres.
- MALECKI E. Y TÖDTLING F. (1995); "La nueva economía flexible: estructuración de instituciones regionales y locales para enfrentar la competencia a nivel mundial". *Documento L/36*, ILPES, Dirección de Políticas y Planificación Regionales, Santiago de Chile.
- MAYO A. (1995); "Plan Cavallo y economías regionales: el mito de la salida exportadora", *Revista Realidad Económica* N°135, Buenos Aires.
- OECD (1995); *Self-Employment Programmes for the Unemployed: Papers and Proceedings from a Joint US Department of Labor/OECD International Conference*. OECD/GD(95)104, Paris.
- OECD (1995); *Local Economies and Globalization. Informe de la conferencia Local Development and Structural Change: a New Perspective on Adjustment and Reform*. OECD/GD(95)129, Paris.

- ROFMAN A. (1997); *Convertibilidad y desocupación en la Argentina de los '90. Análisis de una relación inseparable*, Colección CEA-CBC, Universidad de Buenos Aires.
- STOREY D. (1992); "Should we Abandon the Support to Start-up Business?". The Centre for Small and Medium Sized Enterprises, Warwick Business School. *Working Paper* N° 11 (Noviembre).
- STOREY D. (1994); *Understanding the small business sector*. Routledge London and New York.
- URIBE-ECHEVERRÍA F. (1991); "Small-scale manufacturing and regional industrialization: the urban and regional development perspective". En Thomas H., Uribe-Echeverría F. y Romijn H. (Eds.); *Small-scale production. Strategies for industrial restructuring*. IT Publications.
- VELTZ P. (1996); *Mondialisation villes et territoires, L'Économie d'archipel*, Presses Universitaires de France, París.
- VENCE DEZA X. (1995); *Economía de la innovación y del cambio tecnológico. Una revisión crítica*, Siglo XXI de España Editores.

Recibido, 22 de mayo de 1998; Aceptado, 14 de septiembre de 1998.