

# UN ANÁLISIS DE CASO DESDE LA PERSPECTIVA DEL DESARROLLO TERRITORIAL. ROSARIO, ARGENTINA, 1995-2008\*

Oscar Madoery\*\*

**Recibido:** agosto 18 de 2009  
**Aprobado:** octubre 12 de 2009

## RESUMEN

El objetivo del artículo es profundizar en el conocimiento de los factores que promueven el desarrollo de los territorios locales en América Latina. Específicamente analiza la experiencia de la ciudad de Rosario (Argentina) durante el período 1995-2008. La metodología utilizada se base en evaluación bibliográfica, análisis de información de fuentes primarias y secundarias, y entrevistas a actores más relevantes de la ciudad, provenientes tanto del ámbito de la gestión pública, la actividad privada y social, y la academia. Los principales resultados alcanzados permiten corroborar que la política de desarrollo local contribuye a crear y expandir capacidades endógenas para el desarrollo local si se basa en la planificación y la articulación de actores territoriales. Y ello representa una fortaleza local tanto en contextos de crisis como de expansión económica.

## PALABRAS CLAVE

Desarrollo endógeno, política territorial, región, procesos sociales, sociedad local.

## CLASIFICACIÓN JEL

H77; O18; O33; R11; R58; Z13

## CONTENIDO

Introducción; 1. Marco de interpretación del desarrollo endógeno; 2. El caso Rosario; 3. Consideraciones futuras para un proyecto de desarrollo innovador y equitativo; 4. Conclusiones; Bibliografía

---

\* El presente artículo forma parte de una investigación sobre Políticas de Desarrollo Local en Argentina, que el autor realiza en el Consejo de Investigaciones de la Universidad Nacional de Rosario (Argentina), durante el período 2008-2010.

\*\* Licenciado en Ciencia Política, Universidad Nacional de Rosario, Argentina. Magíster en Ciencias Sociales, Facultad Latinoamericana en Ciencias Sociales, sede Costa Rica. Doctor en Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Argentina. Profesor titular e investigador de la Universidad Nacional de Rosario. Dirección postal: Riobamba 250 (2000) Rosario-Argentina. Teléfono +54-341-4808520. Correo electrónico: [cedet@unsam.edu.ar](mailto:cedet@unsam.edu.ar)

## A CASE ANALYSIS FROM THE TERRITORY DEVELOPMENT PERSPECTIVE. ROSARIO, ARGENTINA, 1995-2008

### ABSTRACT

The objective of this article is to deepen in the knowledge of the factors that promote development in the Latin American local territories. Analyzing specifically the experience of Rosario City (Argentina) through the 1995-2008 period. The used methodology was based in bibliographical evaluation, analysis of primary and secondary source information and interviews to city's main agents that come from public, private, social and academic administration environments. The main results permit the corroboration that the local development policy contributes to the creation and expansion of endogenous capabilities for the local development if it based in planning and in the articulation of the actors inside the territory. This represents strength both in economic crisis and expansion contexts.

### KEY WORDS

Endogenous development, territorial policy, region, social processes, local society.

### JEL CLASSIFICATION

H77; O18; O33; R11; R58

### CONTENT

Introduction; 1. Conceptual frame of endogenous development; 2. Rosario's case; 3. Future considerations for an innovative and equal development Project; 4. Conclusions; Bibliography

## UMA ANÁLISE DE CASO DESDE A PERSPECTIVA DO DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL. ROSÁRIO, ARGENTINA, 1995-2008

### RESUMO

O objetivo do artigo é aprofundar no conhecimento dos fatores que promovem o desenvolvimento dos territórios locais na América Latina. Especificamente analisa a experiência da cidade de Rosario (Argentina) durante o período 1995–2008. A metodologia usada está baseada em avaliação bibliográfica, análise de informação de fontes primárias e secundárias e entrevistas a alguns dos atores principais da cidade, provenientes tanto do âmbito da gestão pública, atividade privada e social e a acadêmica. Os principais resultados alcançados permitem corroborar que a política de desenvolvimento local contribui a criar e expandir capacidades endógenas para o desenvolvimento local baseando-se no planejamento e a articulação dos atores territoriais. Isto representa uma fortaleza local tanto nos contextos de crise como de expansão econômica.

### PALAVRAS CHAVE

Desenvolvimento endógeno, política territorial, processos sociais, sociedade local.

### CLASSIFICAÇÃO JEL

H77; O18; O33; R11; R58

### CONTEÚDO

Introdução; 1. Marco conceptual 2.O caso de Rosário; 3. Considerações futuras para um projeto de desenvolvimento inovador e equitativo; 4. Conclusões; Bibliografia

## INTRODUCCIÓN

El presente artículo parte del reconocimiento que América Latina está atravesando una etapa de profundos cambios económicos, sociales, políticos e institucionales. En ese contexto, numerosas ciudades y regiones de la región están impulsando iniciativas locales de desarrollo, en la búsqueda de nuevas respuestas tanto a los desafíos que plantea la actual fase global y tecnológica del capitalismo, como a las necesidades y demandas de poblaciones locales.

La globalización provoca cambios en la expresión espacial de los procesos sociales, reconfigurando los roles de los estados nacionales y permitiendo la irrupción de nuevos fenómenos supra nacionales y sub-nacionales. En ese marco, los territorios locales (ciudades, áreas metropolitanas, regiones urbano-rurales), se configuran como espacios sustantivos de expresiones sociales complejas y nuevos ámbitos donde se centran las políticas de desarrollo.

Los estudios sobre distritos industriales (Marshall, 1963; Becattini, 1997), *clusters* (Porter, 1990), *innovative milieux* (Maillat, 1995; Dupuy y Gilly, 1997; Pecqueur y Colletis, 1997) y sistemas productivos locales (Vázquez Barquero, 1999, 2003) presentan como denominador común una orientación de "abajo-arriba" en la interpretación de los procesos y las políticas de desarrollo, en reemplazo del enfoque "arriba-abajo" propio de las estrategias centralizadas de desarrollo, configurando una nueva aproximación endógena a la problemática del desarrollo.

En América Latina, muchos autores (Albuquerque 2004; Arocena, 2002, Boisier, 2003, Vázquez Barquero, 2005), ofrecen una rica base teórico-conceptual para interpretar estos fenómenos. Con todos esos antecedentes es posible enriquecer las posibilidades de conocimiento, a través de la profundización en el estudio de casos de políticas locales de desarrollo en ciudades de la región.

El artículo parte de un objetivo general, que es el de profundizar en el conocimiento de los factores que promueven el desarrollo de los territorios locales en América Latina. Específicamente, indaga en las características principales que la experiencia de Rosario ofrece, analizando si la política local ha contribuido o no a crear y expandir capacidades endógenas en el territorio.

El período de análisis es el comprendido entre el año 1995 y el 2008. Las razones de la elección de ese período tienen que ver con el año del lanzamiento del Plan Estratégico Rosario, que representó el mayor esfuerzo de los actores locales por configurar una política propia de desarrollo y los primeros meses del 2008, cuando se produce la interrupción de un ciclo de crecimiento económico significativo a nivel de Argentina. Por tanto, el período presenta dos características muy marcadas: por un lado, fuertes cambios en el contexto económico nacional, en una secuencia de estabilidad, crisis profunda, recuperación económica y estancamiento. Por otro lado, desde el punto de vista local, una continuidad política y una profundización programática en las políticas locales de desarrollo. En esas variadas combinaciones de contexto y situación local, es posible encontrar elementos que permitan generar conocimiento respecto a los factores que permiten explicar cómo y porqué se desarrollan los territorios locales.

La metodología utilizada se basó en la revisión bibliográfica (parte de la literatura europea y latinoamericana sobre desarrollo territorial de los últimos 20 años), análisis de información de fuentes primarias y secundarias (aportados por numerosas instituciones de la región Rosario: la Universidad Nacional de Rosario a través de su Consejo de Investigaciones, la Municipalidad de Rosario a través de sus indicadores urbanos y el Sistema de Información para el Desarrollo, la Bolsa de Comercio de Rosario, a través de sus informes periódicos, así como otras instituciones, fundaciones y entidades que generan estudios puntuales de índole económico, social o

urbano. También se realizaron entrevistas a informantes clave de la ciudad, provenientes tanto del ámbito de la gestión pública, la actividad privada y social y la academia. Los principales resultados alcanzados permiten corroborar que la política de desarrollo local contribuye a crear y expandir capacidades endógenas para el desarrollo local si se basa en la planificación y la articulación de actores territoriales. Y ello representa una fortaleza local tanto en contextos de crisis como de expansión económica.

El documento se estructura de la siguiente manera: en primer lugar se ofrece el marco de interpretación del desarrollo endógeno y los supuestos teóricos. Luego se describe el caso Rosario, su sistema productivo regional y la política local de desarrollo impulsada en el período 1995-2008. Finalmente, se ofrecen consideraciones para un proyecto de desarrollo innovador y equitativo a futuro sobre la base de los elementos que aporta el caso de Rosario al conocimiento sobre políticas de desarrollo endógeno.

## 1. MARCO DE INTERPRETACIÓN DEL DESARROLLO ENDÓGENO

Como ya ha sido señalado (Madoery, 2008), numerosos estudios se han realizado sobre políticas de desarrollo local en Argentina<sup>1</sup>, que representan grandes aportes al conocimiento de un fenómeno relativamente nuevo en este país. Si bien ha habido política local desde la conformación misma de las ciudades argentinas, la "política de desarrollo local", como fenómeno ligado al nuevo rol de las ciudades y la consecuente expansión de sus agendas de actuación, es un proceso que fue cobrando forma en nuestro país durante los años noventa.

En esos trabajos se coincide en remarcar, por un lado, los condicionamientos del contexto ma-

croeconómico en el que la realidad local se inscribe. Enmarcar las políticas de desarrollo local en el entorno nacional y analizar el impacto del cambio estructural en el territorio (Rofman, 1999) es un nivel de interpretación necesario para realidades tan cambiantes como las de los países latinoamericanos en general y de la Argentina en particular. Sin embargo, se coincide en señalar que esa única mirada corre el riesgo de considerar la esfera local sólo como receptora de dinámicas exógenas y entender las políticas locales siempre inducidas por la política central, sin incorporar la dinámica de las sociedades locales donde toman forma tales iniciativas.

Otro tipo de interpretación en la bibliografía sobre políticas locales se centra en la riqueza de las experiencias de gestión en el ámbito subnacional, enfatizando tanto la originalidad como la creatividad de algunos casos puntuales. Así, se ha avanzado en el análisis relacionado con las capacidades de gestión locales (Díaz y otros, 2002), remarcando las limitaciones institucionales de los gobiernos locales para impulsar políticas de desarrollo, dadas por la distribución de responsabilidades entre escalas de la Administración Pública propias del sistema institucional argentino. Son miradas centradas en el actor público local, que ofrecen una base que puede ser profundizada con el conocimiento de las relaciones que se establecen en el interior de las sociedades locales y el juego de intereses que allí predomina.

También se ha avanzado en el análisis de políticas sociales locales (Chiara, 2005) y, en menor medida, en el análisis de políticas económicas locales, aunque considerando básicamente las políticas nacionales (y, en algunos casos, provinciales) orientadas al desarrollo de las ciudades. Pero muchas veces se hacen estudios desde la oferta de políticas, que no suelen detenerse en analizar cómo

---

1 Arroyo (1997, 2002), García Delgado (1997), Coraggio (1998), Costamagna (2005), Badía y Catenazzi (1998), Cravacuore (2003), Cravacuore, Ilari, Villar (2005), Villar (2007), Rofman, Rofman y Badía (2005), Zárate, Artesi, Martínez Llana, Salazar (2000), Zárate y Artesi (2006), Díaz, Grandinetti y Nari (2002), Ferraro (2003).

llegan a los territorios esas políticas y qué ocurre en sus procesos de implementación. Por lo tanto, corren el riesgo de aislar lo local de otro tipo de consideraciones económicas, sociales, institucionales, culturales, tecnológicas, etc., que influyen decididamente en la configuración territorial y en las prácticas cotidianas.

Muchos de los estudios existentes sobre experiencias de desarrollo local en Argentina reflejan limitaciones en cuanto a los marcos de interpretación. En ciertos casos, no se ha logrado conformar esquemas de análisis que integren diferentes dimensiones de la realidad. En otros, se trata de miradas que no han considerado la dimensión local ni en su fuerza transformadora ni en el protagonismo de sus sujetos, traduciéndose en una desconfianza sobre la capacidad transformadora de los sistemas productivos territoriales, sus instituciones y los actores locales.

Tampoco se ha profundizado suficientemente el tema la reconstrucción de la Administración Pública en sus diferentes niveles, del central al local, para favorecer procesos integrales de desarrollo territorial. Sigue pendiente, por ejemplo, el estudio de los roles que le caben al Estado-Nación en el desarrollo económico, social e institucional y su responsabilidad en relación con el fortalecimiento de los ámbitos sub-nacionales, así como el rediseño de las articulaciones entre diferentes escalas del gobierno y la administración (Nación, Provincia, Municipios), en cuanto a atribuciones tributarias, fiscales, institucionales, etc., y las posibilidades de creación de "nuevos territorios de acción y proyección" entre ciudades, espacios metropolitanos, espacios urbano-rurales, micro-regiones y/o provincias.

Con todos esos antecedentes, surgen algunas evidencias: son necesarios esquemas de interpretación más abarcadores de las políticas locales de desarrollo que eviten caer, tanto en una sobre-

determinación estructural de las mismas, como en un análisis meramente instrumentales del desarrollo territorial. Se requiere profundizar el conocimiento respecto del papel de las sociedades locales, de sus actores y los procesos de interacción que prevalecen entre ellos; de los territorios locales como espacios donde se manifiestan y difunden, entre otros, los fenómenos de innovación y cambio tecnológico y cultural; lugares donde se ejercitan con mayor vigor tanto los conflictos, las demandas y presiones sociales como las experiencias de organización, profundización democrática y construcción socio-política y donde surgen esfuerzos singulares de gobernabilidad y reivindicación ciudadana.

Las transformaciones en las sociedades contemporáneas implican una serie de consecuencias que afectan el concepto de territorio, al tiempo que permiten nuevas interpretaciones en la noción de desarrollo. Durante décadas, desarrollo y territorio tuvieron su punto de encuentro exclusivamente en la esfera nacional. Ahora, en el marco de la denominada sociedad global (Ianni, 1998), esa exclusividad se ha perdido y se ha planteado la necesidad de nuevos paradigmas. En este escenario, los **territorios locales**<sup>2</sup> adquieren un mayor rol protagónico como ámbitos específicos de desarrollo.

También la idea de desarrollo está cambiando. Inicialmente ha sido un concepto acotado al crecimiento económico, dando lugar a la tan mentada sinonimia entre desarrollo y crecimiento desde mediados del siglo XX; e interpretado como un proceso de dinámicas centralizadas y de remoción de aquellas barreras (los "obstáculos al desarrollo") que impedían el despliegue del potencial de las sociedades nacionales.

El desarrollo de una sociedad fue visto tradicionalmente como un conjunto de atributos adquiridos de "arriba-abajo", tales como el crecimiento del PIB per cápita, la industrialización de la estructura

2 El concepto de territorio local alude a los diferentes tipos de ciudades que existen en la Argentina, como una metrópolis de alcance global, varias metrópolis regionales, ciudades medias, ciudades pequeñas e incluso micro regiones urbano-rurales.

económica, la democratización y modernización de la sociedad, tanto a partir de impulsos exógenos al territorio nacional (a través de la ayuda al desarrollo proveniente de los organismos internacionales) o exógenos a las regiones interiores de un Estado (a través de la planificación centralizada o la reasignación territorial de recursos). Los sujetos dominantes de ese proceso eran los actores de la sociedad nacional: la burocracia estatal, las elites modernas, las vanguardias ilustradas, los actores privados corporativos y aquellos actores sociales cuya lógica predominante tenía una clara orientación "Estado-céntrica".

Hoy la teoría social rescata, entre otros fenómenos contemporáneos, la amplia y particular relación entre las características presentes en cada territorio local y los procesos de desarrollo. La fuerte presunción acerca de que las dinámicas explicativas del desarrollo han "bajado" de escala ha orientado investigaciones y análisis sobre procesos locales y regionales de desarrollo dentro de una sociedad nacional.

En esa nueva visión se inscribe el enfoque del desarrollo endógeno, una concepción teórica orientada a la acción que se constituye en propuesta alternativa de la política de desarrollo territorial, como reacción al pensamiento y a la práctica dominante en materia de desarrollo territorial en las décadas de los años cincuenta, sesenta y setenta, enmarcados en el paradigma industrial fordista y en la difusión del "centro-abajo" de las innovaciones y de los impulsos de cambio (Albuquerque, 1998; Vázquez Barquero, 1999; Boisier, 2003).

A partir de importantes observaciones empíricas, se comprende que el desarrollo de muchas regiones que mejoraron su posición en la jerarquía espacial en el interior de los países ha sido parte de dinámicas específicas de esos territorios y no de fenómenos de redistribución territorial de factores productivos desde el Estado-Nación.

El desarrollo comienza a ser visto como un conjunto de capacidades generadas "desde abajo", ligadas a la calidad de los recursos humanos, la

disposición organizativa de los agentes, la creación de entornos adecuados a diferentes fines (inversión, residencia, turismo, innovación), la calidad institucional territorial, las diversas formas de cooperación y aprendizaje, los mecanismos de resolución de conflictos, la coordinación de políticas económico-sociales, donde los impulsos exógenos se insertan en un sistema territorial organizado.

De este modo, en el emergente enfoque del Desarrollo Endógeno, la cercanía, la interacción y la asociación son elementos cruciales que están estructuralmente ligados al territorio, están "anclados" a lugares. Lo local se convierte en un nuevo punto de encuentro de la relación entre territorio y desarrollo. Las tradicionales estrategias centralizadas de desarrollo y las políticas orientadas a lograr el equilibrio territorial son revisadas y complementadas a partir de la "reinención" del territorio local o de su redefinición como espacio activo.

Cambio que, sin embargo, no exime a las esferas supralocales y, particularmente, al Estado-Nación, de sus responsabilidades directas en el desarrollo de los territorios locales que contiene. Resulta fundamental vincular la política de desarrollo endógeno con la acción integral del Estado. Si esto no se contempla, la nueva escala territorial, con el peso de lo global, puede potenciar los desequilibrios regionales, dejando que los territorios subnacionales profundicen, en su propia dinámica, las desigualdades económico-sociales y las diferencias en la geografía nacional. No se trata, entonces, de una propuesta contra lo nacional, sino desde lo territorial.

En esta sección se ha pasado revista a los nuevos enfoques sobre el desarrollo, resaltando como aspecto central de la perspectiva endógena la articulación entre actores diversos de un mismo territorio. De esa interacción, pueden surgir capacidades de planificación y gestión local, que le permitan a las ciudades generar estrategias consistentes para afrontar contextos macroeconómicos cambiantes. En la sección siguiente se analiza, desde esa óptica, la experiencia de la ciudad de Rosario.

## 2. EL CASO ROSARIO

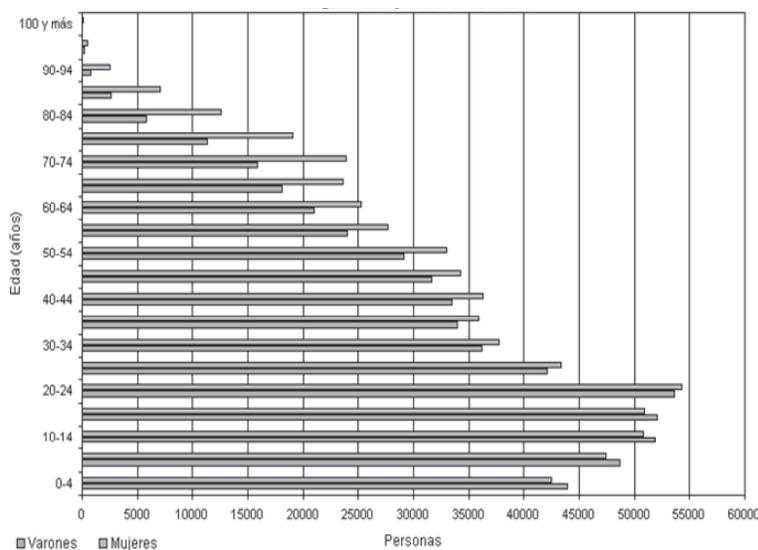
### 2.1 Descripción de la región<sup>3</sup>

La ciudad de Rosario está ubicada en la zona sur de la provincia de Santa Fe, a 300 kilómetros de la Capital Federal y a 170 km de la ciudad de Santa Fe, capital provincial. Con una superficie de casi 18.000 hectáreas y una población de aproximadamente 945.000 habitantes, la ciudad es el núcleo del Área Metropolitana del Gran Rosario, constituida por 11 municipios y comunas<sup>4</sup>. En su conjunto, el área alberga a una población de más de 1.300.000 habitantes.

En la actualidad, el Área Metropolitana Rosario contribuye con más de la mitad del producto bruto provincial y con algo menos del 5% al producto bruto interno del país<sup>5</sup>. El área reúne el 42% de los establecimientos industriales, el 53% del empleo del sector y el 62% de la producción provincial. De este modo, configura un centro industrial, comercial y financiero asentado en el corazón mismo de la región productiva agrícola-ganadera más importante del país.

Posee adecuadas infraestructuras de transporte y comunicación, y conexión con los principales centros urbanos regionales. El *hinterland* del Gran Rosario constituye un punto neurálgico de comunicación entre los países integrantes del MERCOSUR y un paso obligado de las rutas comerciales y centros de prestación de servicios.

**Gráfico 1.** Proyección de la estructura poblacional del departamento Rosario, según edad y sexo, 2006.



**Fuente:** Sistema de Información para el Desarrollo, [www.sid.org.ar](http://www.sid.org.ar)

- 3 En el artículo se utilizan las denominaciones de Región Rosario, Área Metropolitana Rosario ó Aglomerado del Gran Rosario. Ocurre que en las diferentes fuentes consultadas, se utilizan esas denominaciones de manera indistinta. Incluso, en algunos cuadros aparece la denominación Departamento Rosario, que es el nombre jurisdiccional, correspondiente a uno de los 19 departamentos en los que se divide la Provincia de Santa Fe (Argentina).
- 4 Los municipios (ciudades de más de 10.000 habitantes) son: Villa Gobernador Gálvez, Arroyo Seco, Pérez, Funes, Roldán, Granadero Baigorria, Capitán Bermúdez, Fray Luis Beltrán, San Lorenzo, Puerto San Martín y varias localidades menores denominadas comunas (ciudades con menos de 10.000 habitantes).
- 5 Producto Bruto Geográfico. Rosario y Aglomerado Gran Rosario. (Actualización 2002-2004). Informe ampliado. 2005 IIE, Escuela de Economía, FCEyE- UNR.

**Mapa 1.** Rosario en el contexto regional.



**Fuente:** Sistema de Información para el Desarrollo, [www.sid.org.ar](http://www.sid.org.ar)

Es importante destacar que la ciudad cuenta con un conjunto de recursos que ofrece un entorno propicio para el desarrollo de actividades tecnoproductivas y científicas, el desenvolvimiento de los negocios y una formación educativa-cultural de calidad internacional. La ciudad posee una concentración de personal de ciencia y técnica que, en relación con su población, es 50% superior al promedio argentino; cerca del 8% de la población total de la ciudad es estudiante universitaria y uno de cada ocho alumnos estudia carreras técnicas. En Rosario se radican seis universidades, dieciocho institutos de investigación científica y dos institutos de transferencia de tecnología vinculados a múltiples disciplinas.

En 1995, el contexto económico resultaba fuertemente condicionante por el proceso nacional de ajuste estructural y su particular impacto en el territorio. Rosario fue un símbolo de la crisis generada en el período, escenario preponderante

de las políticas neoliberales en Argentina. En este contexto, se profundizaba la situación de pérdida de perfiles productivos y laborales tradicionales que había comenzado en los años setenta, pero que encontró su máximo nivel en los años noventa. La reconversión de la industria metalmeccánica, metalúrgica básica, siderúrgica, química, celulosa y del papel, frigorífica, por citar aquellos ejemplos más relevantes, puso a la región ante una crítica situación económica y social con dificultades para competir en un marco de apertura económica y competencia internacional.

Rosario fue uno de los primeros lugares donde el desempleo alcanzó los dos dígitos y donde se produjo una mayor desarticulación del tejido productivo. La situación social se agravaba tanto por los problemas de pobreza y marginación emergentes, como por la atracción de migrantes de otras regiones que convergían en la ciudad debido a su mejor infraestructura de contención social y a las

oportunidades de trabajos informales y ocasionales que brindaba la ciudad. También debe destacarse la baja incidencia del empleo público en el total de empleos la ciudad, ya que Rosario es la única ciudad de esa escala que no es capital de provincia. Este hecho contribuyó a agravar el panorama laboral, porque no hay suficiente empleo público que amortigüe la situación de crisis.

Rosario ha sido (y sigue siendo) contenedora de grandes contingentes de población expulsada de sus lugares de origen por el empeoramiento de las condiciones socioeconómicas regionales que, junto a sectores empobrecidos de la misma ciudad configuran lo que se denomina asentamientos irregulares. Si bien el concepto de irregular refiere a la condición de tenencia de la tierra, las características que prevalecen en esta población hacen que se asocie el mismo al concepto de exclusión que, en el caso de esta población, es doble: exclusión urbanística-estructural y exclusión socio-cultural.

Desde la perspectiva de sistemas locales de empresas en un entorno competitivo, la región presentaba limitaciones en cuanto a su estructura productiva y empresarial, así como dificultades para definir orientaciones comunes de crecimiento y desarrollo tecnológico. El sistema productivo regional presentaba un perfil industrial dominado por una gran cantidad de pequeñas y medianas empresas orientadas al mercado interno, que se vieron seriamente afectadas por el avance de la importación de bienes industriales y productos de consumo masivo. También, cabe mencionarlo, existían casos de empresas que evolucionaban en forma inversa al ciclo regional o del sector de su actividad, y lograban superar la mayoría o la totalidad de esos inconvenientes a través de una orientación hacia actividades con eje en la exportación y el aprovechamiento de algunas ventajas comparativas (como la ubicación geográfica), en una región con peso fundamental en la producción agropecuaria.

Un diagnóstico de las organizaciones empresariales del Gran Rosario, particularmente Pymes

(Plan Estratégico Rosario, 1998) demostraba que, en general, se trataba de:

- Plantas industriales pequeñas de baja productividad, con tecnología obsoleta en muchos casos.
- Estructuras de costos fijos elevados.
- Empresas familiares con bajo nivel de profesionalización en sus cuadros gerenciales.
- Problemas de gestión y dificultades para establecer un planeamiento futuro.
- Problemas de financiamiento, de incorporación tecnológica y de estrategia de inserción a mercados internacionales.
- Problemas de coordinación y continuidad con los diferentes programas oficiales o paraestatales de asistencia a las empresas.
- La gran mayoría de las empresas son pequeñas y medianas, y microempresas. Más del 75% de ellas eran de tipo familiar.
- Fuerte presencia de ramas industriales cuyo dinamismo ha tenido más que ver con otra etapa de crecimiento económico, y que estaban sometidas a una gran competencia de productos importados, lo cual provoca numerosos cierres y reconversiones de "fabricante a importador".
- Para la gran mayoría, sus mercados de destino eran, principalmente, el mercado local, luego el provincial-nacional y menos del 10% de las empresas tenían también mercados en el exterior, a veces con operaciones de exportación esporádicas o circunstanciales.
- Entre los principales problemas de producción, las empresas señalaban: el bajo volumen de producción, la falta de tecnología adecuada, los altos costos de servicios y la falta de financiamiento.
- Las empresas del sector también presentan dificultades de adecuación a las nuevas tecnologías de trabajo para hacer más eficiente sus estructuras de costos.
- También se han señalado deficiencias en las políticas de capacitación laboral, con una falta

de coordinación entre programas que, en algunos casos, son de origen nacional, provincial o local y, en otros, programas sectoriales, de alguna institución privada o pública a partir de acuerdos de cooperación internacional, para impulsar la formación y calificación de recursos humanos.

Desde el punto de vista del funcionamiento de redes institucionales que proporcionen un entorno adecuado para el desarrollo empresarial, la región presentaba un dato positivo en la fuerte tradición empresarial e institucional, así como en las numerosas asociaciones empresariales de primer grado articuladas con federaciones de segundo y tercer grado de alcance provincial y nacional. No obstante ello, existían claras limitaciones para un funcionamiento de un "sistema virtuoso" que lograra vincular sistemas productivos, sistemas de gobierno y sistemas tecnológicos en un determinado espacio geográfico.

Pero como en toda situación de crisis, algunos indicios de cambio se estaban produciendo en simultáneo. Rosario y su zona de influencia se encontraban en un punto de inflexión histórica, ya que se estaba generando una serie de importantes modificaciones geopolíticas y económicas que iban a tener un fuerte impacto futuro en la región.

Por un lado, una serie de obras de infraestructura que colocarían a Rosario como nodo articulador de los principales corredores productivos de la Argentina. La Hidrovía Paraná-Paraguay y el Puen-

te Rosario-Victoria, obras iniciadas en la segunda mitad de los años noventa, representan la síntesis de una nueva configuración territorial-productiva de la Argentina, que entonces no alcanzaba a percibirse, pero que marcará fuertemente el proceso económico de inicios del siglo XXI: el redespliegue de las economías territoriales a partir de procesos de agregación de valor a las tradicionales producciones agropecuarias.

De igual modo, la llegada de importantes inversiones privadas en la zona, como la instalación de la planta de General Motors, la terminal de barcas, las plantas y los puertos del complejo oleaginoso, comenzó a configurar un mapa productivo diferente y de mayor dinamismo en nuevos sectores de la actividad económica. Asimismo, la conformación de un incipiente núcleo de empresas de base tecnológica, especialmente en el rubro del *software* y servicios informáticos, daba la pauta de nuevos sectores de producción e innovación.

Todo ello fue abonando la posibilidad de que en la región se expresara una nueva configuración territorial-productiva sustentada en el re-despliegue de la economía regional, la agregación de valor a las tradicionales producciones agropecuarias y el surgimiento de nuevos sectores de actividad productiva.

En la actualidad se ha desarrollado un complejo portuario regional ubicado en un frente fluvial de unos 100 kilómetros de largo que va de Villa Constitución (sur de Rosario) a Timbúes (al norte de Rosario).

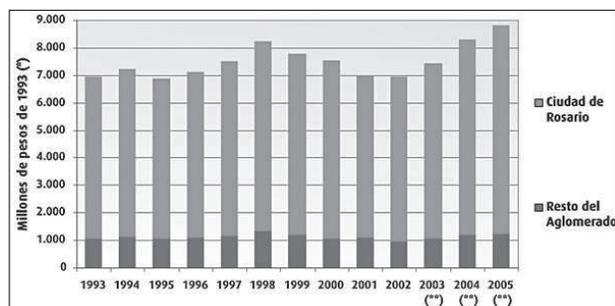
**Mapa 2.** Área Metropolitana de Rosario



**Fuente:** Sistema de Información para el Desarrollo, [www.sid.org.ar](http://www.sid.org.ar)

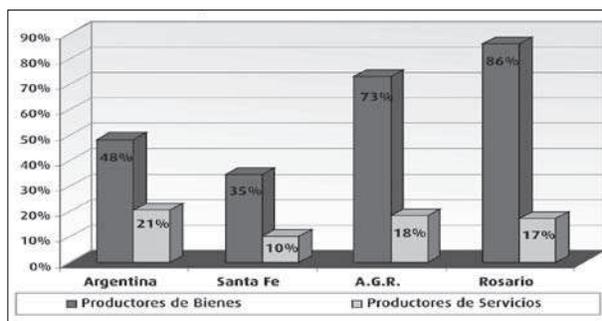
La mayoría de los datos económicos de la región Rosario en el período comprendido entre la salida de la convertibilidad (principios de 2002) hasta el primer trimestre de 2008 han sido alentadores:

**Gráfico 2.** Producto bruto geográfico del Aglomerado del Gran Rosario



**Fuente:** Sistema de Información para el Desarrollo, [www.sid.org.ar](http://www.sid.org.ar)

**Gráfico 3.** Crecimiento del Producto Bruto Geográfico por sectores económicos 2002-2005. A precios constantes - año base 1993



**Fuente:** Sistema de Información para el Desarrollo, [www.sid.org.ar](http://www.sid.org.ar)

**Notas.** Producto Bruto Geográfico (PBG): es el producto de una jurisdicción estimado a partir de la sumatoria del Valor Agregado (según el sector que lo produce) por la unidad geográfica de observación determinada. En este caso, se trata del Aglomerado Gran Rosario, compuesto por los municipios de Capitán Bermúdez, Fray Luis Beltrán, Funes, Granadero Baigorria, Pérez, Puerto General San Martín, Rosario, San Lorenzo y Villa Gobernador Gálvez.

**Cuadro 1.** Indicadores laborales de Rosario, 2003-2008

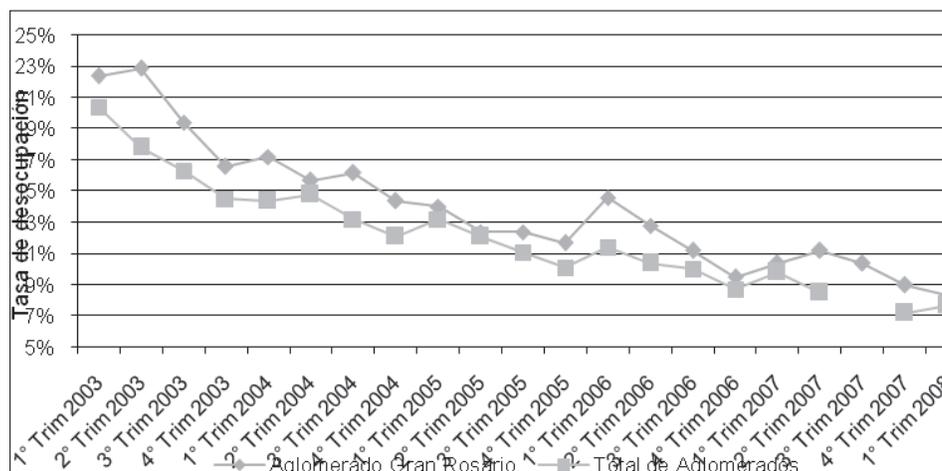
Tasa	Trimestres 2003				Trimestres 2004				Trimestres 2005			
	1°	2°	3°	4°	1°	2°	3°	4°	1°	2°	3°	4°
Actividad	44,1%	44,6%	44,4%	44,3%	44,3%	44,7%	46,0%	44,3%	43,4%	46,0%	46,3%	45,6%
Empleo	34,2%	34,4%	35,8%	36,9%	36,7%	37,7%	38,5%	38,0%	37,3%	40,2%	40,6%	40,3%
Desocupación	22,4%	22,9%	19,4%	16,6%	17,2%	15,7%	16,2%	14,4%	14,0%	12,4%	12,4%	11,7%
Subocupación	16,2%	15,5%	14,6%	12,0%	10,6%	13,1%	9,6%	9,2%	10,6%	8,8%	8,4%	8,2%
Suboc. Demandante	10,1%	8,5%	10,0%	8,5%	7,7%	9,4%	7,3%	6,4%	8,7%	7,0%	6,8%	6,7%
Suboc. No Demandante	6,1%	7,0%	4,7%	3,5%	3,0%	3,7%	2,4%	2,8%	2,0%	1,8%	1,6%	1,6%

Tasa	Trimestres 2006				Trimestres 2007				Trimestres 2008			
	1°	2°	3°	4°	1°	2°	3°	4°	1°	2°	3°	4°
Actividad	45,0%	45,9%	47,3%	46,8%	45,9%	46,5%	46,7%	47,4%	46,3%			
Empleo	38,4%	40,1%	42,0%	42,4%	41,1%	41,3%	41,9%	43,1%	42,5%			
Desocupación	14,6%	12,8%	11,2%	9,5%	10,4%	11,2%	10,4%	9,0%	8,3%			
Subocupación	8,1%	8,6%	8,3%	7,9%	6,8%	5,5%	7,3%	7,3%	6,8%			
Suboc. Demandante	7,2%	6,5%	6,4%	6,1%	4,7%	4,6%	5,7%	6,1%	4,5%			
Suboc. No Demandante	1,0%	2,1%	1,9%	1,9%	2,2%	1,0%	1,6%	1,2%	2,4%			

**Fuente:** Sistema de Información para el Desarrollo, [www.sid.org.ar](http://www.sid.org.ar)

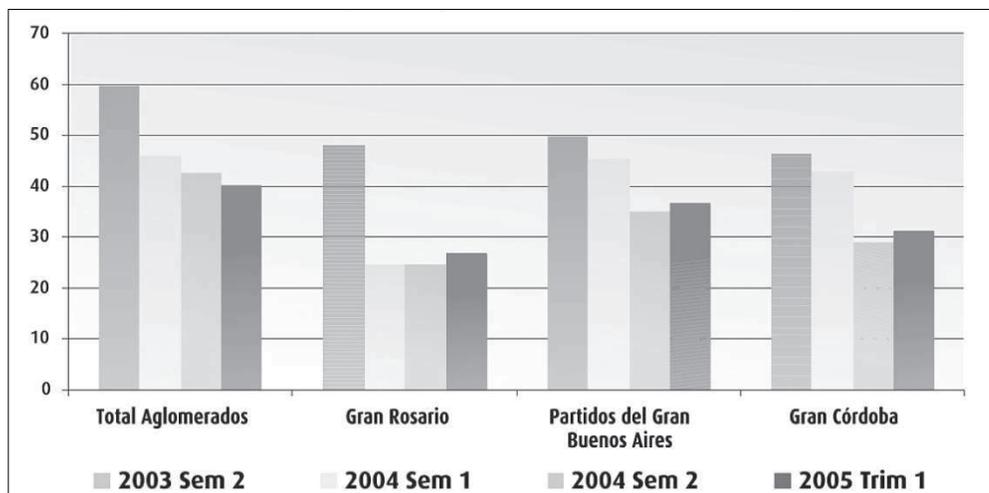
**Referencias:** Tasa de actividad: calculada como porcentaje entre la población económicamente activa y la población total.  
 Tasa de empleo: calculada como porcentaje entre la población ocupada y la población total.  
 Tasa de desocupación: calculada como porcentaje entre la población desocupada y la población económicamente activa.  
 Tasa de subocupación horaria: calculada como porcentaje entre la población subocupada y la población económicamente activa.  
 Tasa de subocupación demandante: calculada como porcentaje entre la población de subocupados demandantes y la población económicamente activa.  
 Tasa de subocupación no demandante: calculada como porcentaje entre la población de subocupados no demandantes y la población económicamente activa.

**Gráfico 4.** Comparación de la tasa de desocupación entre aglomerado Gran Rosario y Total de aglomerados



**Fuente:** Sistema de información metropolitana con base en los datos de la EPH del IPEC.

**Gráfico 5.** Ingreso familiar per Cápita. Telación decil 10/decil 1

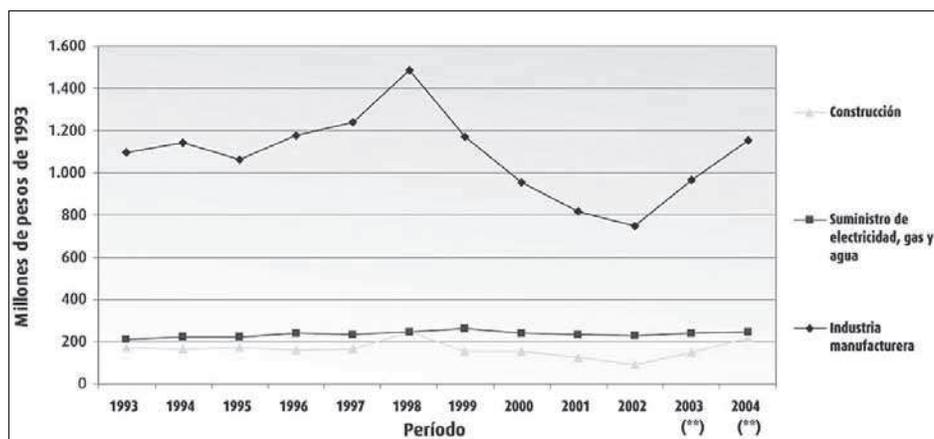


**Fuente:** Dirección Nacional de Programación Macroeconómica, Ministerio Economía y Producción sobre las bases de EPH.

La evolución del ingreso familiar *per cápita* indica que el ingreso generado en el Gran Rosario, durante los últimos dos años, se ha expandido en los diferentes estratos sociales de su población y redujo enormemente la brecha entre los que más ganan y los que menos ganan. Comparando los ingresos del decil 10 (el 10% de la población que más gana) y el decil 1 (el 10% de la población que menos gana), se observa que en el segundo semestre del 2003, el decil 10 tenía un ingreso familiar *per cápita* que era 48 veces el ingreso familiar *per cápita* del decil 1 y que la

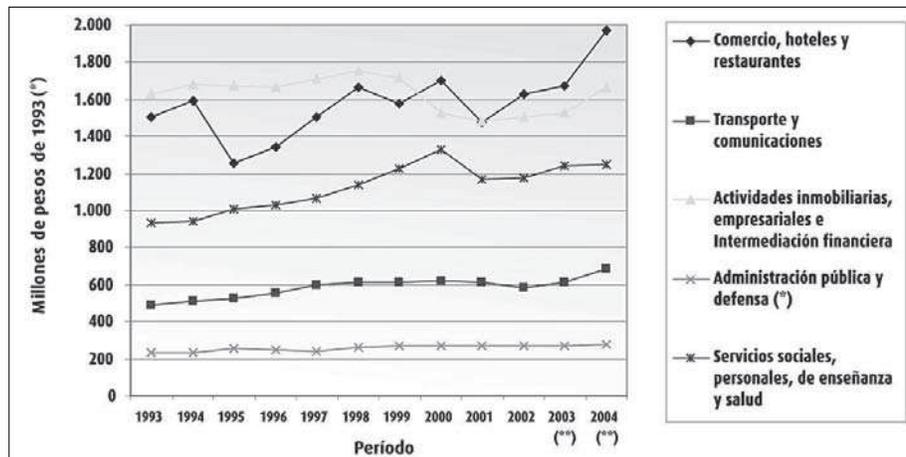
misma relación para el primer trimestre de 2005 era de 26, con lo cual disminuyó el indicador de la brecha en un 48% (de 48 a 26) y mejoró la distribución del ingreso de su población. Además, si contrastamos estos valores con los nacionales, donde la relación decil 10/decil 1 disminuyó en un 32% (de 59 a 40) en dicho período, y con los del Gran Buenos Aires, donde cayó un 26% (de 50 a 37), y con los del Gran Córdoba, donde se redujo un 32% (de 46 a 31), podemos concluir que la reducción de la brecha ha sido notablemente superior en nuestra región.

**Gráfico 6.** Evolución de las ramas de actividad que conforman el sector secundario del producto bruto geográfico del aglomerado Gran Rosario.



**Fuente:** Sistema de Información para el Desarrollo, [www.sid.org.ar](http://www.sid.org.ar)

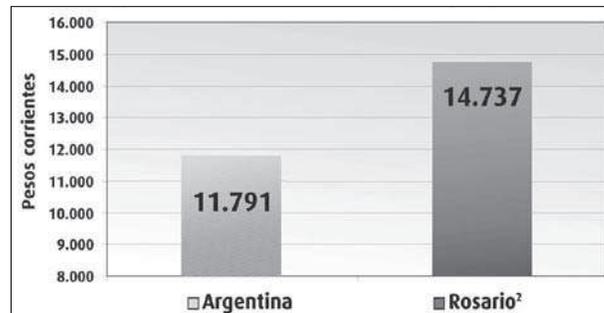
**Gráfico 7.** Evolución de las ramas de actividad que conforman el sector productor de servicios del producto bruto geográfico del Aglomerado Gran Rosario.



**Fuente:** Elaboración propia en base a datos del I.I.E. (Instituto de Investigaciones Económicas de la UNR).

**Notas:** (\*) A precios constantes – Año base 1993; (\*\*) Datos provisorios

**Gráfico 8.** Comparación del Producto Urbano per Cápita para el 2005<sup>(1)</sup>



**Fuente:** Elaboración propia con base en datos del I.I.E. (Instituto de Investigaciones Económicas de la UNR) y del INDEC.

**Notas:**

- (1) Para el cálculo del Producto Urbano *Per Cápita* (que estima la relación entre las variables PBI y PBG sobre la población), se consideraron solo los sectores secundario y terciario del Producto Bruto Interno de la Argentina y el Producto Bruto Geográfico de Rosario (no se incluye el sector primario dado que su presencia en ámbitos urbanos es de una importancia menor). La población considerada para la elaboración del indicador no incluye a la población rural dispersa, pero sí a la población rural agrupada. Esto se debe a que la población rural agrupada tiene producción en el sector secundario y terciario.
- (2) El Producto Bruto Geográfico de Rosario para el 2005 es una proyección en base a resultados del Instituto de Investigaciones Económicas, FCE y E, UNR.

**Comentario:** Durante el año 2005, el Producto Urbano *per cápita* de la ciudad de Rosario supera al nacional en casi un 20%. Analizando la evolución de esta relación durante el período 2003-2005, en promedio, el Producto Urbano *per cápita* de Rosario fue mayor al nacional en un 22,7%. Si bien esta mejor *performance* a nivel local está dada por un crecimiento en el producto, también evidencia que el incremento poblacional fue más atenuado que en el país.

## 2.2 La política local de desarrollo

### *Las bases iniciales*

Desde la recuperación de la democracia en 1983, los sucesivos gobiernos locales de Rosario desplegaron, por lo general, acciones tendentes a desempeñar de manera eficaz los roles tradicionales de un gobierno municipal, en cuanto a la provisión de servicios públicos y la búsqueda de la administración eficiente de los recursos locales.

La política de desarrollo comienza a configurarse en los años noventa, básicamente como una respuesta local a algunos de los efectos que el proceso de ajuste iba generando en la región.

Rosario representa una experiencia de desarrollo local claramente liderada por el gobierno local, que ha presentado en estos años un sesgo político diferente al del gobierno provincial y nacional. Desde 1989, el gobierno municipal ha estado en manos de una fuerza política (el Partido Socialista) básicamente local, hecho que probablemente haya potenciado la búsqueda de alternativas locales a un sinnúmero de problemáticas de gestión, antes que la demanda de solución a instancias superiores de la administración, contribuyendo a ese perfil específico del *caso Rosario*.

La acción del gobierno local se orientó a reconstruir vínculos sociales que la crisis afectaba, así como a fortalecer marcos institucionales que dotaron de mayores márgenes de gobernabilidad al proceso local.

Las herramientas han sido la planificación estratégica del desarrollo, la descentralización funcional de la administración, la política de participación ciudadana y presupuesto participativo, la administración transparente, la recuperación de espacios públicos, la política de salud, de cultura, de niñez, de contención social y solidaridad. A raíz de esas políticas, Rosario fue elegida por PNUD como modelo de gobernabilidad local (Premio de Naciones Unidas a la Gobernabilidad y el Desarrollo, PNUD, 2004).

A partir del impulso del sector público, numerosos actores institucionales se fueron sumando a un ejercicio de discusión y fijación de prioridades para el desarrollo de la ciudad. El Plan Estratégico Rosario ofreció, de este modo, un espacio de debate y propuestas para los actores locales. Los ejes estratégicos presentados como "sueños" (la ciudad del río, la ciudad de las oportunidades, la ciudad de la creación, la ciudad del trabajo y la ciudad del encuentro), permitieron sintetizar, en algunos pocos conceptos contundentes y comunicables, las mejores aspiraciones de la población, al tiempo de mejorar la autoestima de la población.

Como experiencia participativa, logró superar cualquier otro intento anterior de coordinar y movilizar fuerzas hacia objetivos predeterminados, generando dinámicas sociales participativas e inclusivas de compromiso y acuerdo y superando instancias meramente declarativas.

El gobierno local entendía que no había posibilidad de consolidar una ciudadanía activa sin el compromiso de la gestión pública. De allí que se revalorizaba la idea de pacto social basado en una ética pública, cuyos requisitos fundamentales fueron la existencia de mecanismos institucionales que hiciesen posible la participación ciudadana (Bifarello, 2005), cotejando identidades, valores y visiones de futuro.

Pero la política local mostraba hasta entonces, un punto débil, al carecer de estrategias para la creación de un entorno territorial de competitividad e innovación. La economía era concebida como un tema que, básicamente, le correspondía a la esfera macroeconómica y, por ende, era responsabilidad del Estado Nacional y, subsidiariamente, del Estado Provincial.

No existía aún una sólida perspectiva territorial de los procesos económicos. Es decir, no aparecía claramente la posibilidad de hacer política económica local, aunque se fueron dando algunos avances con el impulso a la creación de la Agencia de Desarrollo de la Región Rosario, el Polo Tecnológico Rosario, o la creación del Fondo de Emprendimientos Productivos en el Concejo Municipal.

El proceso de aprendizaje colectivo fue llevado paulatinamente a un cambio y aumento de roles del gobierno local, tanto en el ejecutivo como en el legislativo, y a un mayor protagonismo de instituciones sectoriales. Y a partir de un contexto favorable para el crecimiento económico, como el iniciado del 2003 en adelante, la política local fue adquiriendo mayor capacidad de adaptación al contexto económico y mayor capacidad de control del proceso de desarrollo, por parte de los actores locales.

El esquema inicial de recuperación económica, de tipo de cambio alto y de exportaciones de productos agropecuarios, impactó fuertemente en la región. Rosario aparece como el centro geográfico preponderante del nuevo modo de producción e inserción internacional de la economía argentina por ser eje de la producción agroindustrial del país.

El período se caracteriza por profundos cambios tecnológicos en el campo y las actividades rurales, y el aumento de la inversión en agro-negocios, las actividades manufactureras, la construcción, el comercio y los servicios. Todo ello, si bien ocurre en los diferentes tipos de empresas que operan en la región Rosario, presenta mayor concentración en grandes empresas dedicadas al negocio de exportación de cereales y oleaginosas y en pequeñas y medianas empresas de capital nacional, dedicadas a actividades metalmecánicas, plásticas, de producción de alimentos, construcción y servicios varios.

Sin embargo, esa coyuntura de recuperación y crecimiento,<sup>6</sup> que se comienza a manifestar a comienzos del 2002, no necesariamente representó un proceso de desarrollo competitivo para las empresas, equitativo para la sociedad y sustentable con nuestro medio ambiente. La persistencia de altos niveles de exclusión y desempleo junto a las dificultades de empleabilidad de una mano de obra que había perdido capacidad profesional son muestra de ello.

En estos años, Rosario experimentó los beneficios de contar con un plan estratégico pensado

para la ciudad, aunque también se comenzaron a visualizar sus limitaciones, dadas por las fronteras jurisdiccionales que separan procesos funcionalmente integrados. Temas como transportes, residuos, medio ambiente, redes institucionales, infraestructuras, logística, sistema económico, sistema científico-tecnológico, servicios básicos y avanzados, marginalidad social, etc. trascienden los límites de gestión de cada espacio urbano tomado individualmente, y no pueden ser abordados sólo desde la óptica aislada de cada una de las ciudades por separado debido a los grandes niveles de interacción e interdependencia que los ligan en múltiples aspectos.

A partir de febrero del año 2004, se comenzó a avanzar hacia un Plan Estratégico Metropolitano. Rosario es ciudad central de un espacio regional que ayuda a dinamizar y del que toma recursos y energías, por lo que las divisiones administrativas no deben operar como barreras geográficas institucionales, sino como oportunidades de integración a la hora de configurar un proyecto político territorial de desarrollo.

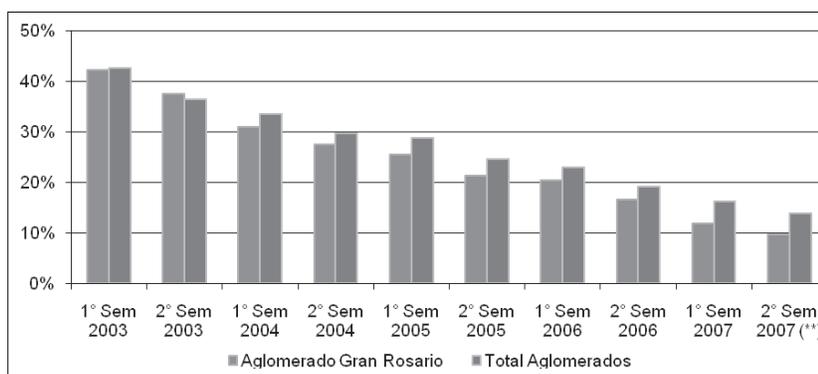
### La ampliación de la política de desarrollo local

La continuación y ampliación en el tiempo de las políticas tradicionales (descentralización municipal, presupuesto participativo) permitieron reforzar la gobernabilidad del proyecto de desarrollo. Por su parte, la política social y de salud, expresada en los centros comunitarios, los centros de salud barriales, los hospitales públicos, los programas de niñez, el programa de regularización de asentamientos precarios y construcción de viviendas sociales, el programa de agricultura urbana, los playones polideportivos y los programas culturales en los barrios, contribuyó a reforzar valores solidarios y de compromiso social y es expresión de una política inclusiva. De hecho, en el período post-devaluación, Rosario presentó la mayor disminución en las tasas de pobreza e indigencia de los grandes aglomerados urbanos del país.

---

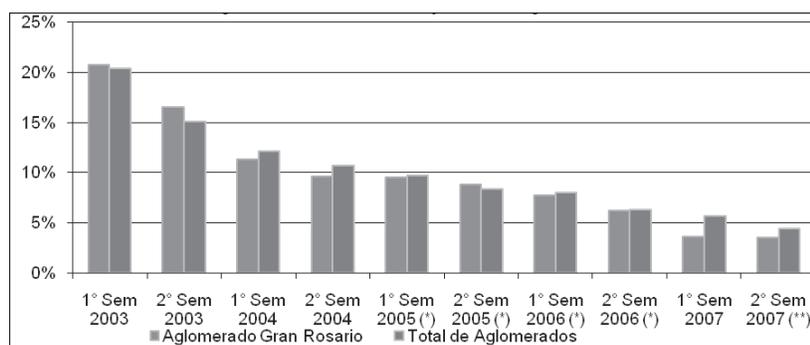
6 Nuestro análisis se extiende hasta el primer trimestre del año 2008.

**Gráfico 9.** Comparación del porcentaje de hogares bajo la línea de pobreza entre el aglomerado Gran Rosario y Total aglomerado



**Fuente:** Sistema de Información para el Desarrollo, [www.sid.org.ar](http://www.sid.org.ar)

**Gráfico 10.** Comparación del porcentaje de hogares bajo la línea de indigencia entre el aglomerado Gran Rosario y Total aglomerado



**Fuente:** Sistema de Información para el Desarrollo, [www.sid.org.ar](http://www.sid.org.ar)

Y los nuevos ejes de la política local se fueron orientando hacia la promoción de entornos innovadores, a partir del desarrollo urbano del territorio, el fortalecimiento de la densidad institucional enfocada hacia lo productivo, la difusión de las innovaciones y del conocimiento, la organización de conglomerados productivos, la ampliación de servicios a empresas y la promoción del empleo.

Los objetivos específicos de la estrategia fueron:

- Articular la densa red institucional de la región para generar un entorno organizativo que no duplique esfuerzos, que potencie sus recursos y favorezca la competitividad territorial. Del mis-

mo modo, articular con las esferas supra-locales de la administración (Provincia y Nación).

La definición de estrategias territoriales de desarrollo es un camino difícil, que requiere entender que los sistemas económicos presentan una mayor complejidad que la considerada usualmente en los modelos basados en la racionalidad de los actores. La incertidumbre, las tecnologías acotadas, los puntos de vista disímiles y los conflictos de intereses son algunos de los aspectos que explican fallas en los comportamientos de los actores individuales y colectivos.

La pluralidad de representaciones institucionales de las empresas y los sectores socioeconómicos

es un dato saliente del tejido institucional local. Los actores locales reconocen que este rasgo solo se convertirá en una fortaleza si se logra evitar la dispersión y la superposición de esfuerzos. La densidad institucional es un componente del desarrollo endógeno que requiere una fuerte articulación entre las instituciones del territorio. Por ello, el fortalecimiento de la articulación institucional se promueve a través de numerosos programas público-públicos, público-privados y público-privado-científicos<sup>7</sup>.

- Proyectar las características, potencialidades y desafíos del sistema productivo territorial y su entorno para fundamentar la toma de decisiones, anticipar tendencias y generar las capacidades humanas y materiales necesarias.

El sistema regional de Rosario concentra la mayor parte de la población de la Provincia de Santa Fe y contribuye con más del 50% del producto bruto provincial. Su tejido productivo está formado por múltiples perfiles: actividades agroindustriales, un sector alimenticio que se encuentra entre los más competitivos del mundo, un *cluster* de industrias de base tecnológicas (información, comunicación y biotecnología), empresas basadas en el diseño (mobiliario, de equipamiento industrial, de indumentaria) y un consolidado sector de servicios en el que se destaca la segunda red bancaria y financiera de la Argentina.

Su tejido empresarial muestra una diversidad de escalas organizativas. En primer lugar, un amplio tejido pyme que lo hace vulnerable a las crisis, pero lo convierte en más dinámico ante las oportunidades. Las pequeñas y medianas empresas locales, con una presencia destacada en el sector industrial, poseen un reconocido *know how* en el procesamiento de los recursos regionales. En la última década, desarrollaron, igualmente, una fuerte estrategia de

comercialización y posicionamiento en ponderables cuotas del mercado nacional e internacional.

Es destacable, además, la presencia de un grupo de grandes empresas de origen local que se encuentran arraigadas a los orígenes del desarrollo agroindustrial de la región, y aún conservan un elevado porcentaje del producto de ésta. En este sentido, se destacan empresas vinculadas con el *cluster* frigorífico, el *cluster* de maquinaria agrícola y el sector oleaginoso.

Las empresas multinacionales también están presentes en la Región y han desarrollado diversas estrategias: algunas eligieron el emplazamiento de plantas propias, otras establecen asociaciones de vinculación tecnológica fortaleciendo la cadena de valor, incluso existen aquellas que se han hecho cargo de un sector del proceso de producción y comercialización que permitió el acceso a porciones importantes de nuevos mercados<sup>8</sup>.

Pero los actores locales reconocen que, en tiempos de globalización e integración regional, este rasgo de diversidad sólo representa una fortaleza si se lo logra integrar en cadenas de valor que articulen diferentes sectores económicos (agro, industria, servicios) y diferentes actividades (producción, comercialización, investigación, gerenciamiento).

Un territorio competitivo es aquel donde las empresas pueden encontrar insumos, tecnologías, servicios y actividades complementarias de manera eficiente y en el que la política de desarrollo endógeno presenta diversos programas orientados a fortalecer eslabonamientos productivos tradicionales y nuevos, y a innovar, desde la identidad productiva, como en el caso de la agroindustria. Del mismo modo, busca profundizar ejes estratégicos de la inserción regional en la sociedad del conoci-

---

7 Ejemplo: el Plan Estratégico Metropolitano ([www.perm.org.ar](http://www.perm.org.ar)), la Agencia de Desarrollo ([www.aderr.org.ar](http://www.aderr.org.ar)), el Polo Tecnológico ([www.polotecnologico.net](http://www.polotecnologico.net)), el Ente de Turismo ([www.rosarioturismo.com](http://www.rosarioturismo.com)), La Fundación de la Ciudad de Rosario ([www.modulorosario.org.ar](http://www.modulorosario.org.ar)).

8 Entre algunos ejemplos de este tipo de localización, podemos mencionar a: Cargill, General Motors, John Deere, Petrobras, Repsol YPF, ICI.

miento, a partir de una apuesta tecnológica por las ciencias de la vida, las ciencias de la información y su convergencia (bioinformática).

- Promover el espíritu emprendedor, los criterios asociativos, la vinculación entre conocimiento y producción, las cadenas de valor productivas, la gestión eficaz y la facilitación de tareas, la autoconfianza de la sociedad local, el empleo digno y estable, y el respeto por el medio ambiente. Para alcanzar este objetivo, se implementan numerosos programas de gestión asociada para el desarrollo económico territorial.

Sobre la base de esos objetivos, los principales perfiles del estilo local de desarrollo se fueron configurando. Desde el punto de vista de la organización del sistema de empresas locales, la interacción entre empresas logra hacer aflorar las economías potenciales en el sistema productivo, con formación de redes de complementación, alianzas estratégicas, etc., evidenciando ciertos niveles de organización flexible de la producción y los mercados.

También se dio un proceso de creación y desarrollo de empresas dinámico y pujante, alimentado por la política de sustitución de importaciones predominante, pero también por la conquista de nuevos mercados externos. El sistema de empresas regionales conformado básicamente por una red de empresas pymes mostró, que se trata del eslabón más débil en la cadena productiva en contextos de crisis, y un dinamismo muy particular y una rápida adaptación al entorno y a los desafíos competitivos. en escenarios de recuperación productiva.

Las redes de información, comerciales, de confianza y reciprocidad, profesionales, de subcontratación, de cooperación, etc. cobraron vigencia a través de múltiples canales generados por instituciones empresarias o gremiales (centros comerciales barriales, programas de desarrollo de

proveedores de empresas o grupos asociativos). En este sentido, la conformación de redes asociativas de empresas es un dato distintivo del sistema productivo regional<sup>9</sup>.

Cabe remarcar, asimismo, la notable centralidad regional de Rosario, en relación con la revolución tecnológica que se dio en el campo, a través de la siembra directa, la tecnología en maquinarias, los agroquímicos, etc.

La diversidad de la ciudad no sólo es un factor constitutivo sino también distintivo que se potencia y recrea en sus dinámicas de aprendizaje y en la organización territorial, consolidando a Rosario como una ciudad emprendedora y con capacidad de innovación.

Desde el punto de vista del desarrollo urbano, Rosario ofrece un entorno atractivo para la radicación y la vida comunitaria. Además de poseer infraestructura de calidad, ofrece servicios que se relacionan con la educación y la cultura, el esparcimiento, el comercio y la salud, sin el estrés, la contaminación y la inseguridad de las grandes metrópolis sudamericanas. Es el centro cultural más importante del interior del país. Por eso, en el dinamismo de sus actividades, se entrelazan la dinámica académica, la productiva y la recreativa logrando un equilibrio adecuado entre calidad humana y calidad urbana.

Desde el punto de vista del cambio y adaptación institucional, existe en Rosario cierta densidad del tejido institucional, medido en términos de capital social, de relaciones de confianza y cooperación entre las empresas y entre los demás miembros de la comunidad local, de confluencia entre las estrategias de los actores y las empresas en el territorio (coordinación sinérgica y capacidad de acción colectiva) y de instituciones enraizadas en la cultura local.

9 Grupo fabricantes de equipamiento médico, grupo autopartes Rosario, grupo de proveedores de la construcción, grupo de empresas de alimentos, grupo textil, etc.

### 3. CONSIDERACIONES FUTURAS PARA UN PROYECTO DE DESARROLLO INNOVADOR Y EQUITATIVO

#### 3.1 ¿Qué aporta el caso de Rosario al conocimiento sobre políticas de desarrollo endógeno?

En primer lugar, lo público como valor distintivo. Tal vez sea el eje que atraviesa la política local y el concepto fundamental que resume los objetivos de política: fortalecer tanto el concepto de lo público como sus espacios de construcción. La generación de ámbitos de encuentro entre gobierno y ciudadanía, como los centros municipales de distrito o el presupuesto participativo; el alto porcentaje de espacio público verde por habitante; la no privatización de instrumentos de acción, como el Banco Municipal, la generación de ámbitos de reivindicación y participación ciudadana, como ámbitos sociales, culturales, deportivos, la creación de una densa trama de ámbitos e instrumentos de coordinación de políticas para el fomento del desarrollo local.

En segundo lugar, el intento de paso desde la idea del potencial del desarrollo de un territorio a la de capacidades territoriales de desarrollo. La primera es una interpretación estática del desarrollo, anclada en factores productivos y recursos con los que cuenta un territorio. La noción de capacidades territoriales responde a una concepción dinámica y política del desarrollo, sobre la base de un proyecto planificado y gestionado por los actores locales. Capacidad de generar mayor interdependencia entre empresas, gobierno e instituciones varias, de lograr diferenciación del sistema productivo y tecnológico, de lograr un entorno de vida y producción más adecuado y mejorar la gobernación del proceso de desarrollo.

Desde el punto de vista del sistema de empresas locales, existe cierta interacción entre empresas, lo que logra hacer aflorar las economías potenciales en el sistema productivo, con formación de redes de complementación, alianzas estratégicas, etc.,

que denotan niveles de organización flexible de la producción y los mercados. Por ejemplo: las cadenas de valor trabajadas desde la Federación de Industrias de Santa Fe, el Gobierno Local y el Gobierno Provincial, como aporte permanente al reconocimiento sobre la estructura y funcionamiento de los principales perfiles productivos de la región.

También se ha dado un proceso de creación y desarrollo de empresas dinámico y pujante, alimentado por la política de sustitución de importaciones predominante, pero también por la conquista de nuevos mercados externos. El sistema de empresas regionales está básicamente conformado por una red de empresas pymes que, así como en contextos de crisis mostró que se trata del eslabón más débil en la cadena productiva, en escenarios de recuperación productiva ofreció un dinamismo muy particular y una rápida adaptación al entorno y a los desafíos competitivos.

Las redes de información, comerciales, profesionales, de subcontratación, de cooperación, etc. cobran vigencia a través de múltiples canales generados por instituciones empresarias o gremiales (centros comerciales barriales, programas de desarrollo de proveedores de empresas ó grupos asociativos). En este sentido, la conformación de redes asociativas de empresas es un dato distintivo del sistema productivo regional, como el grupo fabricantes de equipamiento médico, el grupo autopartes Rosario, el grupo de proveedores de la construcción, el grupo de empresas de alimentos, el grupo textil.

También se destaca la presencia de organizaciones de vinculación tecnológica y asistencia profesional, que ofrecen herramientas de contención y asesoramiento empresarial: del Instituto Nacional de Tecnología Industrial, del IRAM (Organismo de Certificación de Argentina, la DAT (Dirección de asesoramiento tecnológico de la Provincia de Santa Fe), de programas cooperación internacional (JICA-Japón), de programas propios de la Agencia de Desarrollo Región Rosario, como el de Calidad Rosario.

Hay casos interesantes de innovación tecnológica en el sistema de empresas, frecuentemente apoyados en el sistema de conocimiento regional (empresas como Kretz, Wiener Lab, Proagro), que favorecen el enraizamiento de la red de empresas en el territorio.

Los programas de emprendedores y empresas locales del gobierno local y de la Agencia de Desarrollo promueven el surgimiento de nuevas empresas y el paso de la economía de subsistencia a la economía formal de numerosos emprendimientos y criterios de calidad en la producción en empresas pymes, a partir de redes de asistencia institucional y financiera.

El Polo Tecnológico Rosario, como ejemplo reconocido por la CEPAL de articulación virtuosa entre empresas, gobierno y universidades, ha permitido detectar y potenciar dos perfiles salientes de la innovación tecnológica local: el *software* y servicios informáticos, por un lado, y la biotecnología por el otro, aunque con sus particularidades: el surgimiento de una red pujante de empresas de SSI y de ciertas debilidades de formación e investigación en ese rubro. Por el contrario, en el sector biotecnológico, la fortaleza de investigación y el bajo nivel de transferencia y *spin off*. El desafío en marcha del Polo Tecnológico Rosario es resolver ambas falencias y articular políticas. En ese marco, la iniciativa privada contribuye a consolidar el proceso de difusión de las innovaciones y el conocimiento. El proyecto del Instituto de Agro Biotecnología Rosario (INDEAR), emprendimiento conjunto entre las empresas Bioceres y Biosidus y el CONICET (Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas), puede convertirse en el eje de una especialización biotecnológica que le otorgue una clara diferenciación al sistema productivo regional.

La presencia de universidades públicas y privadas, de centros regionales del Instituto Nacional de Tecnología Industrial y del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria, o de empresas con centros propios de innovación son muestra de su-

ficiente capacidad emprendedora y de innovación de esos territorios.

Las adecuadas tecnologías de información y comunicación promueven nuevas actividades económicas, como los *contact centers* o consultoría de empresas.

Los recursos humanos capacitados para afrontar los requerimientos del sistema de empresas representan un factor diferencial ampliamente reconocido por las empresas.

La ciudad, origen de valiosos creadores en el campo del arte, la literatura y la música, se completa con múltiples museos, teatros, centros culturales, monumentos históricos, entre los que se destaca el Monumento Nacional a la Bandera. Además, presenta una oferta gastronómica y hotelera de nivel internacional que complementa su belleza natural y arquitectónica, hoy visitada por un creciente número de turistas nacionales y extranjeros.

Frente a esta riqueza cultural, que se extiende a lo largo de la región, se manifiesta un denso tejido social que presenta múltiples características y necesidades, respecto de las cuales la ciudad ofrece un sistema de promoción social y de salud con una amplia gama de servicios. Rosario posee 79 centros de atención primaria de la salud, 5 hospitales provinciales y 7 municipales. La sustentabilidad y calidad de vida son también ejes estratégicos de la política local.

### 3.2 Síntesis y desafíos a futuro

Los contextos favorables, como el que ha transitado la región entre 2003 y 2008, son propicios para asumir desafíos más ambiciosos de gestión asociada, y representan una buena ocasión para configurar decididamente un proyecto político colectivo. Ello exige, entre otras cosas, profundizar la organización para la transformación en el territorio, fomentar la identidad emprendedora local y aumentar la capacidad de innovación, vinculando más fuertemente el conocimiento a la producción.

Queda por resolver una serie de temas centrales para consolidar este proceso a largo plazo y transitar, de mejor manera, situaciones de incertidumbre, como la que ha empezado a generarse desde el tercer trimestre del año 2008.

En primer lugar, los límites generados por la falta de autonomía municipal, que representa un escollo fundamental que limita la capacidad de expansión de un proyecto de desarrollo como el descrito. Una ciudad con las características de Rosario necesita de mayores márgenes de actuación en temas como protección del medio ambiente, educación para el trabajo, disponibilidad de suelos, seguridad, tributación, control urbano, habilitaciones y concesiones, etc.

Del mismo modo, la formalización, con diverso grado de profundidad, de un esquema de gestión metropolitana aparece como un tema insoslayable para abordar problemáticas tan sensibles como transporte de pasajeros, recolección y disposición de residuos, creación de suelo industrial, regularización del uso de la ribera y cuidado y protección del río, infraestructuras de transporte, etc.

Una reforma tributaria, como parte de una nueva geografía de responsabilidades públicas para el desarrollo en la Argentina es un tema que, en casos como el de Rosario, con evidentes capacidades propias para gestionar su proceso de desarrollo, es algo que merece ser planteado.

Algunos otros temas, que permanecen como secuelas de la crisis estructural de nuestro país, siguen impactando fuertemente en la ciudad. Pobreza estructural, migraciones permanentes (aunque algo atenuadas en los últimos tiempos) por situaciones de pobreza mayor en otras regiones, inseguridad, déficit en infraestructuras y servicios de saneamiento, crisis del sistema de educación técnica y formación en oficios, que provoca un déficit de personal calificado para diferentes oficios, son algunos de los aspectos que obstaculizan el proceso de desarrollo endógeno y que no pueden ser resueltos sólo desde lo local.

En los espacios de articulación institucional (fundamentalmente ADERR y, en menor medida, en PTR), la lógica predominante sigue siendo la del financiamiento público de la experiencia. Los actores no públicos, si bien acompañan de manera entusiasta las iniciativas oficiales, suelen mostrar aún escasa proactividad para generar iniciativas asociativas propias y para destinar recursos propios al sostenimiento de políticas comunes. Se requiere institucionalizar políticas para menor discrecionalidad y mayor control y previsibilidad e integrar más actores a la estrategia de desarrollo, sobre todo en las empresas.

La gran cantidad de instituciones representativas, particularmente en el sector empresario, representa un factor de dispersión que suele complicar la implementación de políticas de desarrollo. Es un terreno fértil para el despliegue de lógicas conflictivas entre actores privados y que somete a los actores públicos a permanentes búsquedas de equilibrios que no siempre se alcanzan.

La escasa integración de las grandes empresas al proceso de desarrollo territorial es también una asignatura pendiente. La poca vinculación con el medio, especialmente con la política pública, asimila algunas experiencias a enclaves productivos más que a empresas integradas al territorio.

Un tema importante, que eventualmente sólo el futuro develará, es si el proyecto de desarrollo resiste un cambio en el color político de la Administración local. Desde 1989 un mismo partido gobierna la ciudad, que existe continuidad en las bases de la experiencia Rosario. Aparecen como reaseguros de eventuales cambios políticos, la maduración de una sociedad local y sus instituciones, que han adoptado como propios muchos de los pilares de la política local, en la medida que éstos se van enraizando e institucionalizando.

Algunos otros temas no han sido aún abordados o han sido tomados de manera insuficiente, como el financiamiento productivo. Si bien la crisis de 2001 tuvo su ángulo más profundo en el sistema

financiero, y esto representa aún un déficit en el país, el proyecto local de Rosario no ha logrado ofrecer alternativas originales al financiamiento de nuevos proyectos o a la creación de fondos de asistencia y garantía a las empresas, sobre todo en una ciudad que cuenta con un Banco Municipal, que dista de ser un banco de fomento productivo.

La política local tampoco ha diseñado suficientes incentivos tributarios y/o promocionales a la innovación o la productividad. Es necesario profundizar la organización para la transformación en el territorio, recuperar la identidad emprendedora local y aumentar la capacidad de innovación, vinculando más fuertemente el conocimiento a la producción.

Otra tarea necesaria es mejorar prospectiva y ejecución en los procesos de planificación y aumentar las políticas de capital humano, orientado fundamentalmente a cubrir las necesidades del sistema productivo e institucional regional.

El tema medioambiental es, en cierto modo, una asignatura pendiente. Si bien existen programas emblemáticos, como la incorporación de la ciudad a la Agenda 21 del Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente, o el Programa Separe de separación de residuos en origen, o los programas de tratamiento en la disposición final de los residuos, faltan políticas más vigorosas en ese sentido y, fundamentalmente, faltan logros en cuanto al cuidado del agua y el tratamiento de los desechos cloacales.

Las infraestructuras y sistemas de transporte de cargas y pasajeros son deficitarios y necesitan una reestructuración muy fuerte. Y esto puede representar uno de los mayores desafíos a la articulación público-público y público-privada, por la complejidad del tema y la cantidad de actores involucrados.

Se requiere combinación de políticas *top down* y *bottom up*, esto significa la necesidad de mayor coordinación entre las políticas nacionales y/o provinciales que impactan en el territorio, y las políticas

impulsadas por los actores locales. Ello permitiría evitar tanto superposiciones de acciones, como vacíos en la gestión del desarrollo, especialmente para afrontar temas acuciantes como la deuda social en infraestructura social y la segregación residencial.

Con todo lo logrado y las limitaciones que aún presenta, Rosario tal vez represente la experiencia de desarrollo local de mayor peso específico de nuestro país, así como un adecuado ejemplo de política sustentada en las dimensiones fundamentales del desarrollo endógeno.

#### 4. CONCLUSIONES

A través del artículo se ha intentado reflejar el lugar que ocupan las políticas locales de desarrollo en el contexto general de condicionamientos globales y nacionales de cada realidad.

El análisis del caso permite obtener algunas conclusiones: que existe margen para políticas locales más allá de las coyunturas. Que esas políticas permiten morigerar los impactos negativos de situaciones de crisis y aprovechar mejor las oportunidades que ofrecen los contextos de expansión y crecimiento económico. Que las políticas locales tienen que tratar de complementarse con las políticas nacionales para generar efectos sinérgicos entre ellas, de modo de aumentar las posibilidades de atención a los múltiples y siempre pendientes temas del desarrollo. Por último, que los esfuerzos de planificación estratégica y de articulación entre actores diversos, representan dos pilares fundamentales de una política local de desarrollo. A partir de esos esfuerzos se pueden configurar capacidades tanto para adaptar los territorios a contextos cambiantes, como para lograr mayores márgenes de control por parte de los actores locales sobre los aspectos clave del desarrollo territorial.

#### BIBLIOGRAFÍA

ALBURQUERQUE, Francisco (1998). *Cambio tecnológico, globalización y desarrollo económico local*. Consejo Superior de Investiga-

- ciones Científicas, Instituto de Economía y Geografía. Madrid, mimeo, 347p.
- ALBURQUERQUE, Francisco (2004a): *Desarrollo Económico Local y Descentralización en América Latina*, Revista de la CEPAL, N.º 82, pp. 157-171, Santiago de Chile.
- AROCENA, José (2002): *El Desarrollo Local, un desafío contemporáneo*, Universidad Católica del Uruguay, Editorial Taurus, Montevideo. 250p.
- BECATTINI, Giacomo (1997). Totalità e cambiamento: il paradigma dei distretti industriali. *En: Sviluppo Locale*, Vol. IV, No 6, p. 5-24.
- BIFARELLO, Mónica (2005): *Una ciudad participativa y eficaz. Derecho a un estado municipal transparente y cercano a la gente*. En "Experiencia Rosario. Políticas para la Gobernabilidad", Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, Municipalidad de Rosario, Rosario (Argentina), 2005. 359 pág.
- BOISIER, Sergio (2003): *El desarrollo en su lugar* (El territorio en la sociedad del conocimiento), Universidad Católica de Chile, Serie Geolibros, Santiago de Chile. 157p.
- CHIARA, Magdalena (2005). *Gestión social y municipios. De los escritorios del Banco Central a los barrios*. Buenos Aires, Editorial Prometeo, 201p.
- DÍAZ, Cristina; GRANDINETTI, Rita y NARI, Patricia (2002). *Tecnologías y gestión local en Argentina. Experiencias y perspectivas*. Rosario: Ed. Homo Sapiens, 304p.
- DUPUY, Jean Claude y GILLY, Jean Pierre (1997). Aprendizaje colectivo y dinámicas territoriales. *En: Vázquez Barquero, Antonio, Garófoli, Gioachino y Gilly, PIERRE, Jean (1997). Gran Empresa y Desarrollo Económico*. Madrid: Editorial Síntesis, Fundación Duques de Soria, febrero, 344p.
- IANNI, Octavio (1998). *La sociedad global*. Buenos Aires, Editorial Siglo XXI, 131p.
- MADOERY, Oscar (2008). *Otro desarrollo. El cambio desde las ciudades y regiones*. Buenos Aires, UNSAMedita, 167p.
- MAILLAT, Denis (1995). Territorial dynamic, innovative milieus and regional policy. *Entrepreneurship & Regional Development* 7, p. 157-165.
- MARSHALL, Alfred (1963). *Principios de economía*. Madrid: Aguilar, 321p.
- Municipio de Rosario (2004). Plan Estratégico Metropolitano Región Rosario. *Documento Base*, elaborado por el equipo técnico del plan, Rosario, Municipalidad de Rosario, 78p, www.perm.org.ar
- PECQUEUR, Bernard y COLLETIS, Gabriel (1995). Dinámica territorial y factores de la competencia espacial. En Vázquez Barquero y Garófoli: *Desarrollo económico local en Europa*. Madrid: Economistas Libros, p73-90.
- PELLEGRINI, H. y otros (2004): *Producto Bruto Geográfico*. Rosario y Aglomerado Gran Rosario. (Actualización 2002-2004). Informe ampliado. 2005 Instituto de Investigaciones Económicas, Escuela de Economía, Facultad de Ciencias Económicas y Estadística. Universidad Nacional de Rosario.
- PIERRE, Jean (1997). *Gran empresa y desarrollo económico*. Editorial Síntesis, Madrid, España, Fundación Duques de Soria, 344 p.
- PORTER, Michael (1991). *La ventaja competitiva de las naciones*. Buenos Aires, Editorial Vergara, 1030p.
- PNUD (Programas de Naciones Unidas para el Desarrollo, 2005). *Experiencia Rosario: Políticas para la gobernabilidad*. Municipalidad de Rosario, PNUD, 360p.
- ROFMAN, Alejandro (1999). *Las economías regionales a fines del siglo XX. Los circuitos productivos del petróleo, del carbón y del azúcar*. Buenos Aires: Editorial Ariel, 240p.
- SISTEMA DE INFORMACIÓN PARA EL DESARROLLO (2008). *Rosario Metropolitana: Estudios de una región en desarrollo*. Municipalidad de Rosario Proyectos e Investigación Científica y Tecnológica Orientados (PICTO), Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica, 67p.
- VÁZQUEZ BARQUERO, Antonio (1999). *Desarrollo, redes e innovación. Lecciones sobre desarrollo endógeno*. Madrid, Ed. Pirámide, 268p.
- VÁZQUEZ BARQUERO, Antonio (2005). *Las nuevas fuerzas del desarrollo*, Barcelona, Antoni Bosch editor, 177p.