



## **O DESENVOLVIMENTO LOCAL DE RAFAELA (SANTA FE-ARGENTINA): UMA ANÁLISE A PARTIR DA HISTÓRIA ECONÔMICO-NACIONAL**

## **THE LOCAL DEVELOPMENT OF RAFAELA (SANTA FE-ARGENTINA): AN ANALYZIS FROM NATIONAL ECONOMIC HISTORY**

Luciano Martin Espinosa<sup>1</sup>  
Thiago José Arruda de Oliveira<sup>2</sup>  
Waldecy Rodrigues<sup>3</sup>

### **Resumo**

As políticas de desenvolvimento local são definidas como a uma mudança abrupta no modelo de acumulação vigente. Em vista disso, as localidades desenvolvem ações que buscam a incorporação de novas formas organizacionais e tecnológicas. Assim, surge-se um ambiente inovador que promove a entrada de vantagens competitivas e que aumentam a produtividade, eficiência e competitividade das suas empresas. Nesse sentido, o objetivo desta pesquisa consiste em analisar as diferenças que a rede produtiva da cidade de Rafaela (Santa Fé-ARG) manifestou ao longo do tempo, e que hoje explicam parte da sua atual estrutural econômica. Para tanto, utiliza-se como referencial teórico as transformações políticas ocorridas na Argentina. Ao final da pesquisa, concluiu-se que as mudanças macroeconômicas foram fundamentais no processo de incorporação das inovações e vantagens competitivas ao ambiente produtivo em Rafaela.

**Palavra-chave:** Formação econômica. Estrutura econômica. Rafaela.

### **Abstract**

Local development policies can be defined as responding to an abrupt change in the accumulation model. Consequently, a complex of actions is developed according to the incorporation of organizational and technological innovations, due to an innovative environment which promotes the incorporation of competitive advantages to increase productivity, efficiency and competitiveness. It analyses historically the productive development of the city of Rafaela, considering the argentine economic policy of each period as a theoretical framework of general understanding. The object of

<sup>1</sup>Graduado em Ciências Políticas pela Universidad Nacional de Río Cuarto (UNRC). Mestre em Desenvolvimento Regional na Universidade Federal do Tocantins (UFT). Graduando em Ciências Econômicas na Universidad Nacional de Río Cuarto (UNRC). Email: [espinosaluciano@hotmail.com](mailto:espinosaluciano@hotmail.com).

<sup>2</sup> Graduado em Ciências Econômicas pela Universidade Federal do Tocantins (UFT). Doutor em Desenvolvimento Regional e Agronegócio (UNIOESTE). Bolsista nível pós-doutorado da Universidade Federal do Tocantins (UFT). Email: [thiago.arruda85@gmail.com](mailto:thiago.arruda85@gmail.com). Sítio eletrônico: [www.idtcentronorte.com.br](http://www.idtcentronorte.com.br).

<sup>3</sup>Graduado em Ciências Econômicas pela Universidade Federal de Goiás (UFG).Doutor em Estudos Comparados de Desenvolvimento (UnB). Professor associado da Universidade Federal do Tocantins (UFT). Email: [waldecy@terra.com.br](mailto:waldecy@terra.com.br). Sítio eletrônico: [www.idtcentronorte.com.br](http://www.idtcentronorte.com.br).

this work is to show the differences that the productive net of the city of Rafaela manifested, and that today explain part of its trajectory. At the end of the work, it was concluded that the meso-economic differences were fundamental in the task of incorporating innovations and competitive advantages to the productive environment of the city of Rafaela.

**Keywords:** Economic training. Economic structure. Rafaela.

## Introducción

El desarrollo local (DL) se considera como un conjunto de respuestas a la desintegración del modelo fordista que se caracteriza por subrayar la importancia de un entorno territorial innovador que auxilie a las empresas en la labor de incorporar innovaciones y ventajas competitivas al interior del tejido productivo (ALBUQUERQUE, 2004A). El DL afirma la importancia del componente local con relación a la producción, además de insistir en la flexibilidad productiva y en la diversificación para obtener competitividad. De las intervenciones propuestas, se destacan aquellas del tipo meso-económicas y microeconómicas. En Rafaela se ha desarrollado la industria de los sectores de alimentos y bebidas, metalmecánico y autopartes. Desde sus comienzos se relacionó íntimamente con el sector agropecuario, presentando en ese ámbito amplias ventajas comparativas, merced a las condiciones de su suelo y clima, ubicándose Rafaela sobre la principal cuenca láctea latinoamericana (FERRARO y COSTAMAGNA, 2000).

Actualmente la región presenta una base industrial relativamente pequeña pero diversificada (FERRARO y COSTAMAGNA, 2000); entre sus principales características, se destaca el hecho que la tonelada exportada por Rafaela supera en precio (US\$ 3.734) a la media nacional (US\$ 600), dato que sugiere mayor agregación de valor a lo producido (ALBUQUERQUE, 2010)

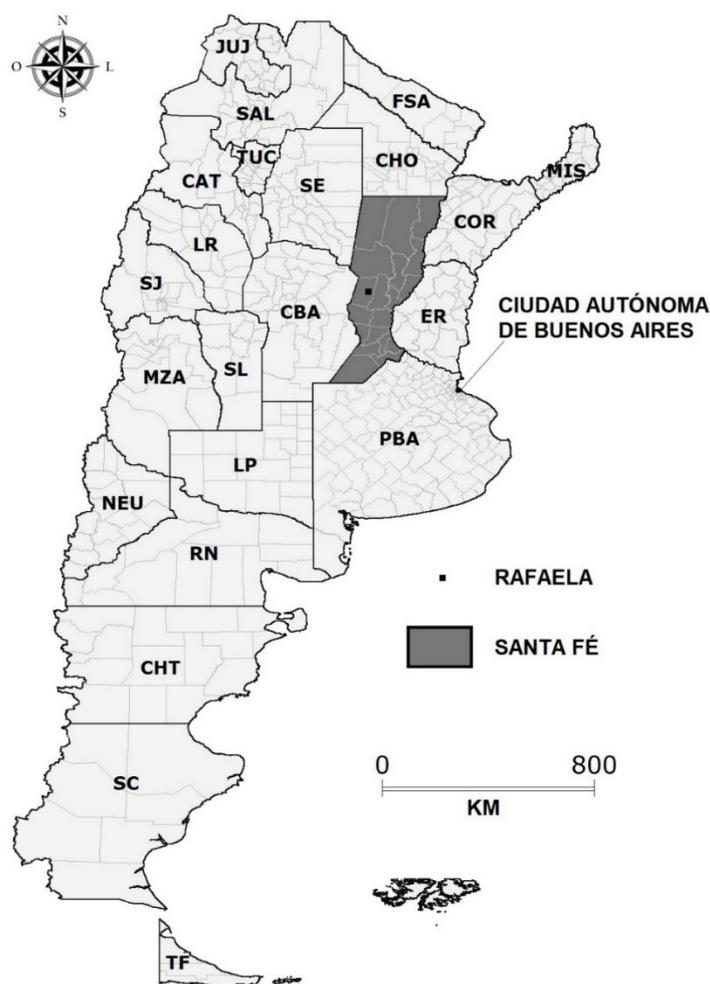
El problema que norteó esa investigación es la investigación del progreso particular del tejido productivo rafaélino en relación a la evolución económica de Argentina. Se buscó analizar los aspectos que diferencian su industria de las demás ciudades del interior del país, como es por caso el aprovechamiento de sinergias y recursos locales, el entorno territorial innovador y el grado de institucionalidad alcanzado.

Para esto, se utilizó información secundaria proveniente de revisión bibliográfica y documental e información primaria, obtenida del trabajo de disertación (2018) de maestría titulado "Aglomeraciones Productivas Locales en Argentina: un análisis de la experiencia de Rafaela (Santa Fe)", el cual supuso la producción de conocimiento mediante la realización de entrevistas semi-estructuradas.

Estas entrevistas, fueron realizadas sobre las principales instituciones del desarrollo del tejido productivo rafaélino. Se realizó una muestra cualitativa donde no se buscó extrapolar los resultados, sino conocer las interpretaciones que hacían las principales instituciones de la localidad. Además esta selección se basó en los trabajos realizados sobre la institucionalidad de Rafaela de Ferraro y Costamagna (2000). Una vez diseñadas las preguntas y teniendo los ejes específicos de investigación, se aplicaron las entrevistas en abril de 2017.

## Área de investigación

Según el censo nacional de 2010, Rafaela tiene una población de 92.945 habitantes (IDEC, 2010). Se ubica en el centro oeste de la provincia de Santa Fe, dentro del departamento de Castellanos (178.092 habitantes) a 540 km de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y a 90 km de Santa Fe capital, como se puede observar en el mapa:

**Figura 1.** Ubicación geográfica de la provincia de Santa Fe y de la ciudad de Rafaela

Fuente: Elaboración propia.

La provincia de Santa Fe, que se puede observar en color gris en la Figura 1, tiene 3.195.000 de habitantes (INDEC, 2010), siendo la tercera provincia argentina más poblada, después de Buenos Aires (PBA) y Córdoba (CBA), pero la segunda más rica. Presenta condiciones de suelo y clima muy auspiciosas para actividades agrícolas, teniendo además el 21% de las tierras cultivables y el 20% de las cabezas de ganado del país. Tiene además salida al mar, mediante el río Paraná, que luego converge con el río de la Plata. En el centro oeste de la provincia de encuentra el departamento de Castellanos, que tiene por capital a la ciudad de Rafaela. Se ubica sobre una llanura plana de clima templado que hacen de la zona, un lugar óptimo para las actividades pecuarias.

Con respecto a la actividad económica llevada a cabo en Rafaela, se debe mencionar que su industria estuvo asentada sobre los sectores de alimentos y bebidas, metalmecánico y autopartes. Además desde sus comienzos se relacionó íntimamente con el sector agropecuario: teniendo en ese ámbito amplias ventajas comparativas, merced a las condiciones de su suelo y clima, ubicándose Rafaela sobre la principal cuenca láctea latinoamericana (FERRARO; COSTAMAGNA 2000).

Uno de los momentos más importantes en el proceso económico rafaélino, se da en los años 1990, con la adopción de estrategias de desarrollo local. La misma busca la mejora de la producción, abogando por una producción flexible y el emplazamiento de un entorno territorial innovador que auxilie a las empresas en la labor de incorporar innovaciones al interior del tejido productivo, generando ventajas competitivas (ALBUQUERQUE, 2004A).

Una de esas intervenciones innovadoras meso-económicas se dio en las instituciones que conforman el entorno productivo rafaélino. Segundo Quintar et al (1993) el funcionamiento coordinado de los agentes ha supuesto una clara ventaja para las empresas integrantes del cuasi-distrito rafaélino, explicando además el notable dinamismo del mismo.

Lo realmente llamativo de Rafaela, es la cantidad de instituciones que participan indirectamente en el proceso productivo, generando una institucionalidad más que adecuada para acompañar las empresas en su puja competitiva. Esto no es casual ya que en Rafaela “el 97% de los establecimientos tienen menos de 100 ocupados. El 82% de los establecimientos tiene hasta 10 empleados y aproximadamente el 15% tiene entre 10 y 100 ocupados. Solo el 3% del total de establecimientos industriales tiene más de 100 empleados” (ALBUQUERQUE 2010, p. 6).

Dada esta cantidad de pequeñas y medianas empresas en la localidad, su tejido institucional procura mancomunar los esfuerzos de estas unidades productivas, buscando la generación de algunas ventajas de escala que les permitan competir en otros niveles.

## FUNDAMENTACIÓN TEÓRICA

### Primera etapa: el modelo agroexportador (1816-1929)

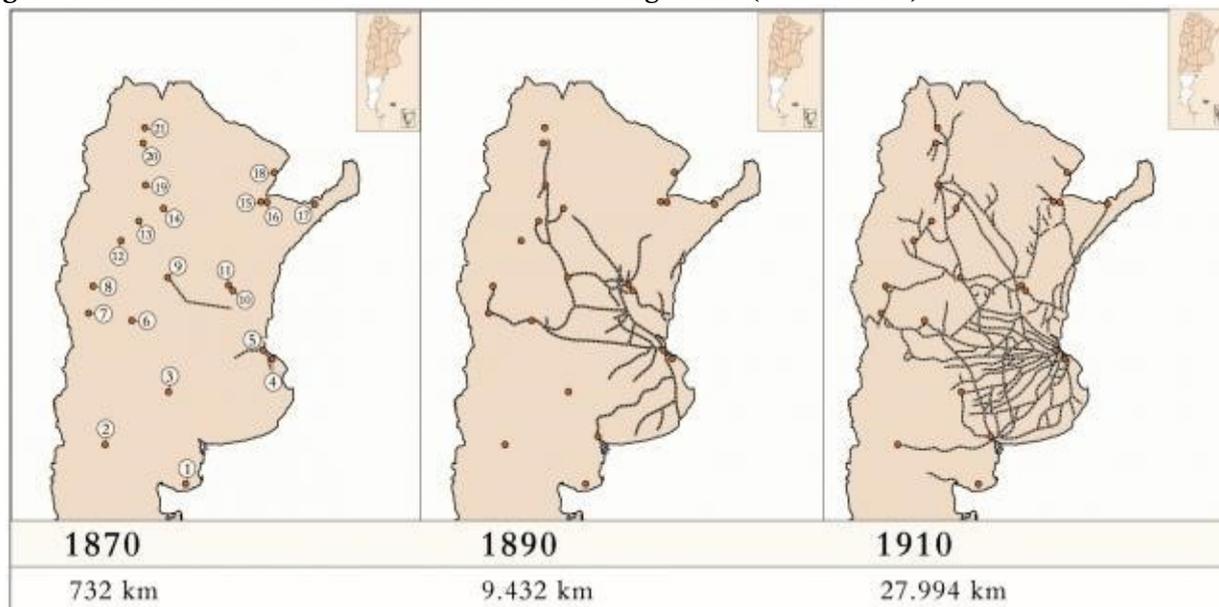
Tal como señala North (1977), el éxito en la base exportadora de una región es un hecho fundamental que explica la tasa de crecimiento y algunas otras variables de la economía. Esto en Argentina es particularmente evidente cuando se analiza en perspectiva histórica su aparato productivo, con su necesaria estructura política-institucional.

El 9 de julio de 1816 se logró la independencia, merced a la labor de una clase económica comercial y ganadera autóctona: los criollos (PIGNA, 2010). Luego de mediados del siglo XIX esa clase generó suficiente organización interna para que el país ingresara como proveedor de materias primas de base alimenticia al mercado mundial (PIGNA, 2007).

Otro elemento necesario que sentó las bases del modelo fue la construcción de una infraestructura moderna (CORTÉS CONDE, 1997). Así comenzó la edificación de canales, rutas, vías, puertos, muelles, telégrafos, entre muchas otras cosas que tenían la tarea de bajar los costos de transacción y conectar los recursos naturales autóctonos con las grandes ciudades del período, en su mayoría europeas.

El ferrocarril era la necesidad más urgente. Tanto es así que, el grueso de la inversión extranjera, especialmente de Gran Bretaña, estuvo orientada a la construcción del tendido férreo nacional, que tenía el doble propósito de sacar las materias primas al exterior, e ingresar los productos importados a las grandes ciudades del interior. El mismo tiene una clara orientación a los puertos, fundamentalmente al de Buenos Aires. La fisionomía de las vías, muestra contundentemente el perfil exportador del modelo, como puede verse en la siguiente imagen:

**Figura 2.** Evolución del tendido ferroviario en la Argentina (1870 a 1910)



Disponible en: BAHÍA SIN FUNDO (2012)

Siguiendo con las bases del modelo, se debe hacer alusión a otro pilar sumamente importante: el factor trabajo. Se generaron políticas de atracción de mano de obra, que generaron un verdadero aluvión inmigratorio. De entre las acciones más importantes se encuentran la promulgación en 1876 de la ley de colonización e inmigración; la creación del Hotel de los Inmigrantes; la apertura de oficinas de promoción en algunas ciudades europeas, etcétera. En su mayoría los que vinieron eran ciudadanos europeos que venían al país a probar suerte. El Estado argentino promovió su la llegada, y esos trabajadores ocuparon sobre todo la pampa húmeda (DÍAZ ALEJANDRO, 1970).

En este contexto surgirá Rafaela. Vale aclarar que desde mediados del siglo XIX se fueron instalando en lo que actualmente es la ciudad sus primeros pobladores. Su composición fue algo heterogénea (COSTAMAGNA, 2000), pero con marcada presencia de italianos, españoles, suizos-alemanes, etc. Este primer asentamiento estuvo constituido mayormente por arrendatarios, y el espíritu que los motivo fue el lucro que las tierras prometían.

La llegada de extranjeros generó cambios estructurales en todos los ámbitos del país (RAPOPORT, 2017). Argentina fue el segundo país que mayor cantidad de inmigrantes recibió entre 1850, y las primeras décadas del XX.

**Tabla1.** Estructura de la población (por porcentajes) – 1869/1914

Censo	Argentinos	Extranjeros	Pob. Rural	Pob. Urbana
1869	87,9	12,1	67,0	33,0
1895	74,6	25,4	58,0	42,0
1914	70,2	29,8	42,0	58,0

Fuente: RAPOPORT (2017).

La unidad productiva por excelencia en este esquema es el latifundio: una parcela de tierra muy grande que supone, como contracara, una concentración inusitada de este factor en muy pocas manos. El mismo no solo tiene consecuencias económicas, sino sobre todo políticas: en la primera etapa de la organización argentina, los resortes eran controlados por los hacendados más prominentes. Estos dos fenómenos se iban reforzando mutuamente en un proceso circular y constante, que crearon la clase social dominante de la época: la oligarquía.

El Estado argentino, confundido con la oligarquía gobernante, era una institución para pocos, que profesaba una fuerte desconfianza a todo lo que no encontraba semejante. Este hecho lleva a autores como De Pablo a hablar de la maldita pampa húmeda “porque el desarrollo basado en la especialización internacional –por ejemplo, el centrado en la explotación de la pampa húmeda– genera fuertes beneficios en algunos sectores, pero dificultades y quebrantos en otros.” (2011 p. 167). En esta primera etapa, pueden diferenciarse ciclos económicos con algunas particularidades notables:

El primer ciclo económico que desarrolló el país estuvo asociado a la ganadería: “Hacia 1850 la Argentina inició el llamado ‘ciclo de la lana’ basado en el paulatino reemplazo de la estancia vacuna tradicional, productora de cueros y tasajo para la exportación, por la estancia lana y el predominio de la producción y exportación de lanas.” (RAPOPORT, 2017, p. 70).

Este sub-período se explica por la reciente industrialización de Gran Bretaña, Francia y Bélgica, que requería lana en cantidades mayúsculas. Aquí se produce el gran tirón de los mercados internacionales, que modificará sucesivamente la estructura productiva interna.

El despegue de la lana es espectacular y de “7.681 toneladas vendidas al exterior en 1850 se llegó a 103.900 toneladas en 1881, año en que la exportación del tasajo sólo fue de 22.400 toneladas” (RAPOPORT, 2017 p. 70). La aparición del frigorífico y la posibilidad de congelar carnes, van a aumentar la rentabilidad de esta exportación.

Es notorio en esta etapa, como el crecimiento del ovino aumenta desenfrenadamente hasta el punto de superar en cantidad de cabezas de ganado a la vaca. Según el Comité Nacional de Geografía, a finales de siglo XIX, el ganado lanar llegaba a las 74 millones de cabezas, casi el triple que los vacunos disponibles en la Argentina.

Luego, con el avance de los frigoríficos, el refinamiento de la carne vacuna y la prohibición de su venta en pie (por causa de la aftosa), se daría el segundo ciclo económico del modelo agroexportador basado en los productos cárnicos. Es aquí donde se vivió un verdadero aumento de

la exportación de carne vacuna que entre 1905 y 1909, sobrepasaría ampliamente al ganado ovino (RAPOPORT, 2017).

A comienzos del siglo XX, el modelo agroexportador se asentó en la agricultura, los productos característicos de esta etapa serán el trigo, el maíz, el lino, entre otros granos, dando origen al tercer ciclo. En la reciente división internacional del trabajo, Argentina vendía productos agropecuarios, debido a sus ventajas naturales (por ejemplo de tipo de suelo y clima). El período que va desde comienzos del siglo XX hasta 1929, es sin duda el auge de esta relación con el globo: siendo conocido el país como el granero del mundo (CORTÉZ CONDE, 1997).

Se debe recordar que en este período la expansión de la agricultura es sorprendente: se pasó de un país importador de granos que contaba con menos de 600.000 hectáreas sembradas en 1872, a contar con 22 millones de las mismas en 1914 con un perfil netamente exportador. Este período marcó un perfil productivo que llega hasta nuestros días.

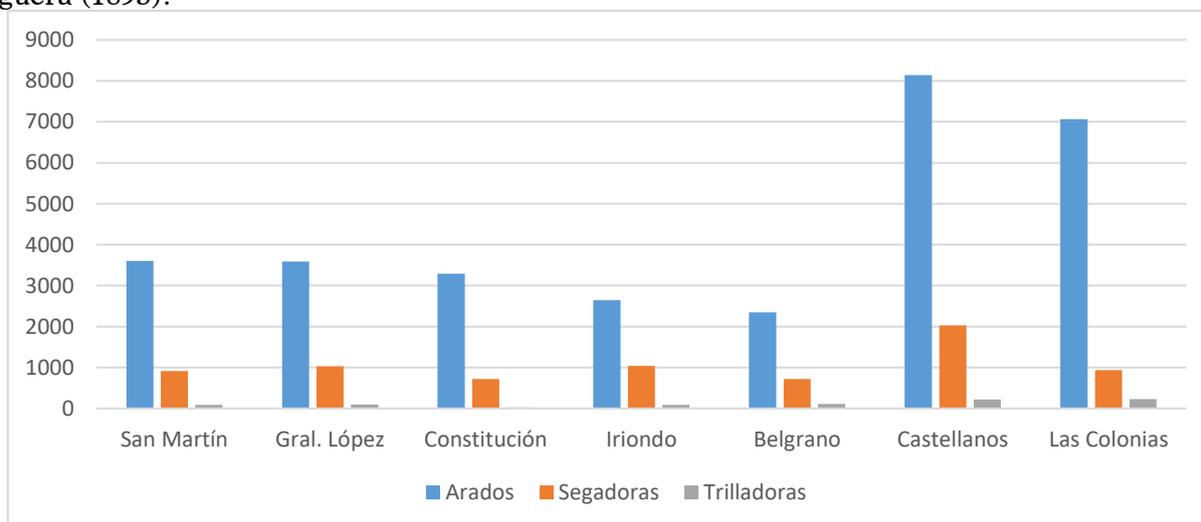
Será justamente en este contexto de auge económico donde hará su aparición la ciudad de Rafaela, fundada en 1881 por el empresario Guillermo Lehmann (1840-1886). Esta fundación es contemporánea con muchas otras que se dieron en el interior de la Argentina a finales del siglo XIX, al aumentar la frontera agrícola en el marco del modelo imperante.

Dado el boom comercial de la época, el tendido de vías que pasaban sobre la ciudad y la rápida llegada de inmigrantes, Rafaela en menos de 15 años llegaría a contar con 2.228 habitantes según el Censo de 1895, convirtiéndose así en la sexta aglomeración urbana en cantidad de habitantes de la provincia de Santa Fe.

Tal como señala Tonon (2011, p. 3): “Las características físicas del terreno donde está emplazada la localidad, la hicieron óptima para que se desarrollara la producción agropecuaria como actividad por excelencia” Así comenzaba el ciclo triguero de la localidad, que además incorporaba la ciudad a la base de exportación nacional.

El aumento productivo fue considerable, lo que logró que el Departamento de Castellanos lidere la producción provincial del trigo, sembrando el 27% de sus tierras con este cereal, superando las 150.000 hectáreas, y ocupando al 71,14% de su población (TONON, 2011). El gráfico 2 muestra los motivos de este fenómeno:

**Gráfico 2.** Número de arados, segadoras y trilladoras en los departamentos de mayor producción triguera (1895).



Fuente: TONON (2011).

Asimismo, la base productiva rafaeline contará con un elemento distintivo que diferenciará su perfil hasta nuestros días: la incorporación de tecnología y mejoras. En este primer período la diferenciación se basó en la obtención de maquinaria agrícola para mejorar la productividad.

## Segunda etapa: la industria por sustitución de importaciones (1929-1976)

Luego de la caída de la Bolsa de Nueva York en 1929, Argentina enfrentaba muchos problemas al comenzar la década del 30, entre los que se destacan la caída de los términos del intercambio, la reducción de las exportaciones en más de un 6% (DÍAZ ALEJANDRO 1970)

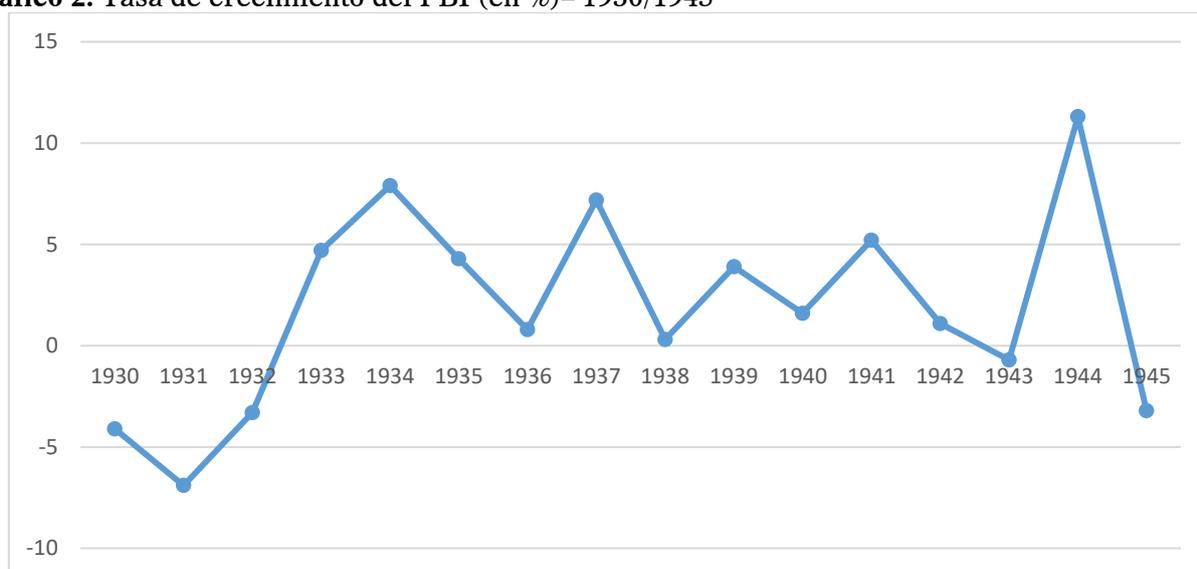
Este período trajo un elemento nuevo e impensado: la intervención del Estado argentino en la economía. Ahora bien, es importante recordar que este elemento fue contemporáneo con otro: el aumento de la producción industrial. Uno y otro serán los pilares del segundo modelo económico: la Industria por Sustitución de Importaciones (ISI).

La ISI, impulsó fuertemente el desarrollo de la industria: la respuesta ante el aumento del desempleo eran programas públicos de incentivo a la producción nacional, que comenzaron a reemplazar algunos importados. El Estado buscaba generar condiciones beneficiosas para las fábricas asentadas en el país: regulación de importaciones, aplicación de tarifas aduaneras para algunos productos, generación de líneas de créditos acordes a las necesidades fabriles.

Luego de desatada la crisis del 1929, se procedió con políticas ortodoxas que buscaban equilibrar el déficit fiscal y desplegar medidas de austeridad, como son por caso la rebaja de salarios públicos y las restricciones presupuestarias. Sin embargo, hasta 1933 no se generaban brotes verdes y la impaciencia generalizada hacía dudar de las medidas liberales clásicas.

La respuesta gubernamental se relaciona con la implementación del plan de reactivación económico de Pinedo y Prébisch, el cual detentaba algunos instrumentos keynesianos que buscaban fortalecer la balanza de pagos, aumentar los ingresos y la producción nacional; dirigiendo la atención hacia el mercado interno y aumentando la demanda general de bienes y servicios. (RAPOPORT, 2017). Estas políticas tuvieron como consecuencia la reactivación económica de 1933 y el aumento de la riqueza nacional, tal cual puede observarse en el siguiente gráfico:

**Gráfico 2.** Tasa de crecimiento del PBI (en %)- 1930/1945



Fuente: RAPOPORT(2017).

Los sectores más dinámicos eran aquellos extensivos en mano de obra y menos demandantes de capital. Además era indispensable que no necesitasen de gran cantidad de innovación y tecnología. Tal cual señala Díaz Alejandro (1970), la industrialización en esta etapa se hizo alrededor de bienes de consumo: los llamados productos de fácil sustitución.

Sin embargo, este proceso de industrialización en el cual el Estado era un actor clave no buscó morigerar las grandes diferencias que perduraban en el territorio nacional; al contrario, se procedió a la amplificación de contrastes, que hicieron de Argentina, tal como el economista Alejandro Bunge señaló, un país abanico, donde el 20% del territorio ubicado sobre la ciudad de Buenos Aires concentraba 67% de la población, el 87% de la superficie sembrada de cereales y el 78% de las inversiones en industrias extractivas y manufactureras (RAPOPORT, 2017).

Tal como señala North (1977) sobre un país que detente una determinada base exportadora, aun pudiendo esta basarse en productos primarios, surge un sector secundario y terciario por demanda de la población de artículos manufacturados y servicios. Esto es justamente uno de los

rasgos más distintivos de la industria que nacería en Rafaela durante la segunda década del siglo XX (Tonon 2011).

Es importante recordar que a partir de la caída de la Bolsa de valores de Nueva York (1929) en Rafaela “comienza a estructurarse un sistema de producción de manufacturas que tuvo en la transformación de los productos primarios locales y en la producción de maquinaria agrícola sus dos ejes principales” (FERRARO y COSTAMAGNA, 2000, p. 8).

Ahora bien, en la evolución de industrial rafaélina, es muy importante el gran crecimiento de la actividad ganadera sobre la agrícola. En principio, se consolidó el perfil productivo rafaélino y “favoreció la instalación y el desarrollo de queserías, cremerías y mantequerías, el surgimiento de los primeros frigoríficos y curtiembres, que fueron perfilando parte del tejido industrial de la ciudad” (TONON, 2011, p. 8).

Con la llegada de la Primera guerra mundial (1914-1918), se produjo una gran difusión del tambo, debido a la paralización de las explotaciones de grano (FERRARO y COSTAMAGNA, 2000). Esto, fue acompañado por el aumento del sector ganadero y el establecimiento de la primera industria frigorífica en el territorio, que trajo consigo grandes ventajas a la economía local, no está de más recordar la vital importancia capital, que asumía el frigorífico en los albores del siglo XX.

En esta etapa, el sector industrial más importante era el de alimentos y bebidas, y se asentaba preponderantemente sobre las actividades cárnicas y lácteas. En lo que hace a los factores de localización de las industrias alimenticias, fue muy importante el hecho de la cercanía con los recursos naturales y los medios de transportes disponibles (TONON, 2011).

Contrario a lo que generalmente se puede creer, la guerra iniciada en 1939 trajo consecuencias muy graves para la industria nacional. De los más grandes problemas generados se destaca la interrupción de las importaciones de capital e insumos intermedios, siendo que la dependencia a los mismos era sumamente elevada y el perjuicio desatado sobre los principales productos exportados: el trigo y el maíz (DÍAZ ALEJANDRO, 1970).

Luego de la Segunda guerra mundial, y en el marco de un crecimiento inusitado del producto bruto global, la actividad metalmeccánica rafaélina se expande comprendiendo además de la fabricación de maquinaria agrícolas, la producción de autopartes, “y con posterioridad en un dinamismo compartido con productores de maquinarias y equipos para la industria alimenticia y de insumos para ganado” (FERRARO y COSTAMAGNA, 2000, p. 8).

Hay una característica que será definitoria del aparato productivo rafaélino, y que a la postre explica muchos de los éxitos relativos de la localidad: la vocación por exportar sus productos. Tal como señala Tonon (2011), siguiendo el Plan Director de Rafaela de 1964, casi el 29% de los productos industriales eran exportados, sobre todos aquellos bienes de origen cárnico; y casi un 35% restante, eran despachados a otras provincias del país. Este dato, da cuenta de una gran generación de excedentes, siendo de las causas más probables de su éxito, tal como previamente se comentó, la baja en los costos de transacción que tornaron más atractivos los productos rafaélinos que de otras ciudades del interior del país.

Terminada la guerra y merced a la demanda de reposición por parte del parque automotor y el relativo retiro de las principales firmas del proceso de sustitución de importaciones, Rafaela afianzó otra rama industrial que venía desarrollándose: el sector autopartista. Pero aquí lo distintivo, tal como señala Tonon (2011, p.9-10), es que:

[...] las empresas comienzan a expandir sus actividades dedicándose ya no sólo a proveer insumos a los utilitarios de la región, sino a fabricar en condiciones de competencia y calidad, transformándose muchas de ellas en proveedoras de terminales automotrices de nivel mundial. Los casos más sobresalientes son dos valvuleras, Edival y 3 B, ambas de capitales locales (aunque la primera de ellas fue vendida a la empresa alemana Mahle, en 2007).

A nivel nacional, la ISI presentó varias limitaciones que los sucesivos gobiernos no pudieron resolver. Años de grandes lotes de inversión, no habían podido terminar con el perfil dependiente de la economía nacional, a decir verdad, la ISI solo había cambiado una vulnerabilidad externa por otra, que en algunos casos era aún mayor. No se había generado la industria básica necesaria para lograr el tan mentado autoabastecimiento de insumos y equipos de producción, la industria no se podía valer así misma en la medida que no era competitiva fuera de las fronteras nacionales y no generaba las divisas que necesitaba.

### Tercera etapa: el modelo neoliberal (1976-1990)

El Estado promotor, que funcionaba como una palanca de transformación en los asuntos económicos, llegaría a su fin con el golpe militar del 24 de marzo de 1976. Aquí se procede, mediante un gobierno sin legalidad ni legitimidad, a dar un viraje de timón absoluto en la política económica del país. El Estado abandona su carácter de incentivador (RAPOPORT, 2017) y se retira, inaugurando el Estado neoliberal en Argentina. Lo que sigue es un proceso de desregularización, un verdadero cambio de paradigma en la organización económica, que sería profundizado en el gobierno de Carlos Menem.

Este proceso es caracterizado por la rápida desindustrialización que el país padeció, la liberalización de su economía, la privatización de sus firmas de bandera como Aerolíneas Argentinas, Ferrocarriles Argentinos, Gas del Estado, Entel, Yacimiento Petrolíferos Fiscales, entre muchas otras empresas fundamentales del patrimonio público.

Bajo ese nuevo contexto general, las empresas debieron realizar un gran cambio en su puja por sobrevivir: en este nuevo esquema, la innovación y la eficiencia dejaron de ser opcionales. Ahora bien, algunas de las particularidades de Rafaela, hicieron que la historia sea diferente en su tejido industrial. Por un lado, tal como señala Tonon (2011, p.11):

Los años ochenta encontraron un sector industrial rafaelino diversificado. A las ya conocidas ramas alimenticia, autopartista y de producción de maquinaria agrícola, se agregó la producción de maquinarias, equipos, aparatos y motores para industrias de procesamiento de producción agropecuaria, con un sector especializado en la fabricación de tanques y depósitos metálicos. También se desarrollaron firmas proveedoras de partes como productos plásticos, productos metálicos, maquinarias y equipos no comprendidos en otras partidas [...].

Quizá uno de los desafíos más grandes para la industria rafaelina llegaría en la década de los 1990. Desaparecida la ventaja del tipo de cambio, merced a la implementación del régimen de convertibilidad, y acontecido un programa de apertura irrestricto que obligaba a competir con empresas internacionales de probada eficacia. Aquí la tradición manufacturera, el tejido institucional que rodea a las empresas y la relativa diversificación productiva, explican la adaptación llevada a cabo por Rafaela. Es así como “el escenario de reformas estructurales y la profundización del proceso de apertura de los años noventa tuvo un impacto menor que en otras partes del país debido a que no sorprendió a las industrias con estructuras tan obsoletas ni con capacidad ociosa muy alta” (FERRARO Y COSTAMAGNA, 2000, p. 6).

Una de esas intervenciones innovadoras, de carácter meso-económico, se dio más precisamente en las instituciones que conforman el entorno productivo rafaelino. El funcionamiento coordinado de los agentes territoriales, han supuesto una clara ventaja para las empresas integrantes del cuasi-distrito rafaelino (QUINTAR *et al*, 1993), explicando además el notable dinamismo del mismo. Otro de los elementos importantes que convergieron para campear la crisis de los años 90, se explica debido a que:

[...] las firmas diversificaron, en doble sentido, su canasta de clientes: por una parte, en casi ninguna empresa la cartera de clientes está muy concentrada -a diferencia de otro tipo de empresas Pymes argentinas que trabajan para un grupo pequeño de clientes- y por otro lado, las firmas de Rafaela exportaron una parte de su producción con clara anticipación estratégica, lo cual les permitió operar contracíclicamente o compensar distintas situaciones de mercados. (Quintar *et al*, 1993 p. 14)

Otro dato que debe poner de relieve es que el tejido industrial rafaelino está compuesto por una gran cantidad de pequeñas y medianas empresas (FERRARO y COSTAMAGNA, 2000), lo que ante una gran crisis sectorial, puede permitir una más rápida reconversión productiva. En cuanto a la crisis de la década de los 1990, la respuesta de las industrias rafaelinas estuvo asociada con la inversión en procesos de innovación, tecnología y gestión.

## Resultados y discusiones: el caso de Rafaela

La diferencia de Rafaela está en la relativa diversificación que presenta su tejido industrial (FERRARO y COSTAMAGNA, 2000); la búsqueda incansable de colocar su producción fuera del territorio nacional (ALBUQUERQUE, 2010) y el entramado institucional que hace de soporte a la producción (QUINTAR *et al.*, 1993) produciendo todo esto un marcado dinamismo.

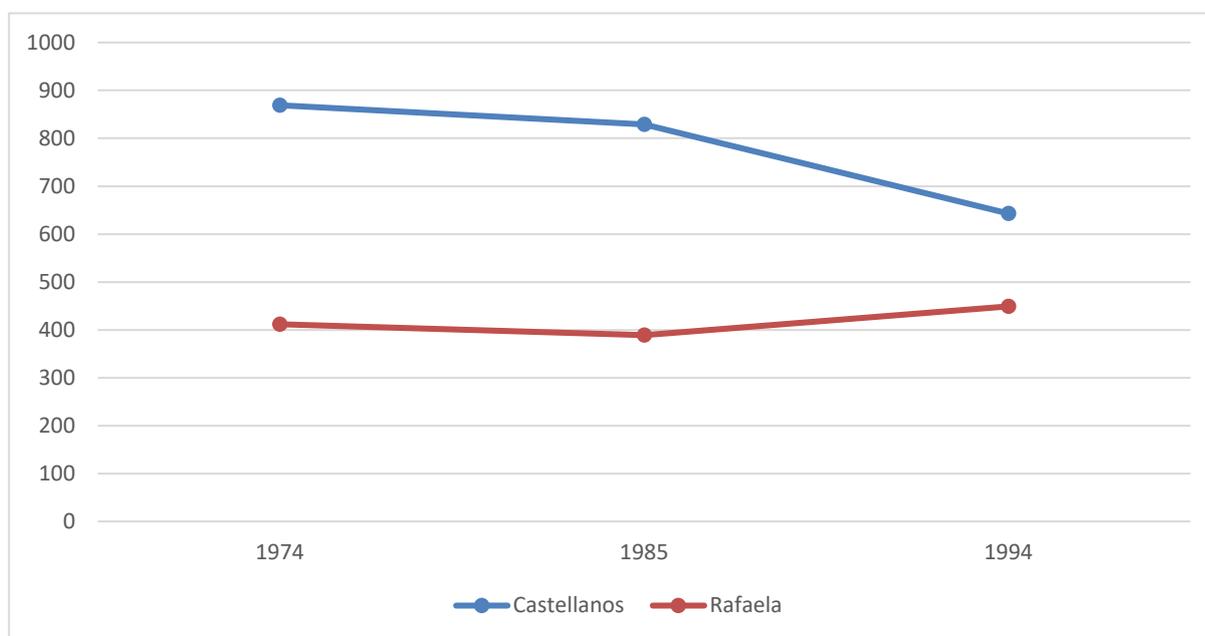
A sabiendas del gran número de pymes que integran el tejido productivo rafaélino, desde 1990 se dispuso la generación de un conjunto de instituciones públicas y privadas, que tienen por objeto mejorar la idoneidad de las compañías. La apuesta central radica en que las empresas accedan concertadamente a innovaciones tecnológicas y organizativas, generando con ello ventajas competitivas (ALBUQUERQUE, 2004A) que a la postre diferenciarán sus productos. Rafaela cuenta con un gran número de instituciones que convergen en un modo de desarrollo peculiar, que por defecto denominamos rafaélino.

Es de notar que en los tiempos que corren, tal como afirma Albuquerque (2004B) las empresas no se presentan solas en el vacío, no permanecen aisladas, muy por el contrario, se apoyan y explican por un entorno territorial que es vital para la supervivencia de la unidad productiva, y tiene como misión la transformación de los sistemas los sistemas productivos locales (SILVA, 2005).

Esta institucionalidad rafaélina, es un hecho que detenta gran responsabilidad para explicar el devenir económico de la localidad, y la consecuente diferenciación que la misma ha tenido del Departamento de Castellanos, la Provincia de Santa Fe y la Argentina. Es de resaltar que luego de la década de 1970 comienzan a desaparecer industrias, en consonancia con el proceso de desindustrialización del país: sin embargo, la tendencia es contraria en Rafaela.

Tanto en la Argentina como en Santa Fe, se constató un cierre de los locales industriales, pasando el país de 126.308 en 1974 a 89373 en 1985 y de 15.103 a 10.472 la provincia, en el mismo período de tiempo. Este hecho tiene relación con un cambio en el modelo económico nacional, donde el Estado dejó de ser un promotor de la agregación de valor, y se pasó a un sistema de mercado con importaciones libres, de regiones con una tradición industrial que Argentina no contaba.

**Gráfico 3:** Cantidad de locales industriales en el Departamento Castellanos y Rafaela (1974-1994)



Fuentes: TONON (2011).

Ahora bien, es de notar que en el gráfico precedente, la tendencia al cierre de locales industriales en Rafaela es contraria. Hacia 1985, continuando la propensión nacional, Rafaela sufre una baja en la cantidad de establecimientos existentes; sin embargo, debido a las políticas de desarrollo local implementadas en el ciudad, se logró primero parar el cierre de establecimientos,

para luego generar las condiciones suficientes para que estos puedan alcanzar y superar los niveles de 1974.

Este hecho se explica en parte por la creación de una segunda generación de instituciones del desarrollo que propondrán intervenciones novedosas al sistema productivo local, según los recursos disponibles. En sintonía con ello, como menciona Albuquerque, se crea la Secretaría de Promoción Económica (1991) con el objeto de “desplegar un espacio orientado a la construcción de una visión estratégica para la ciudad, con el fin de fortalecer e impulsar el proceso de desarrollo económico local” (2010, p. 9).

Otra de las instituciones del período es la Cámara de las Pequeñas Industria de la Región (CAPIR), ésta tiene el objeto de aunar los esfuerzos de pymes, para que puedan acceder concertadamente a recursos que aumenten la competitividad del sector. Dado el distintivo perfil del entramado productivo rafaélino, constituido en su mayoría por pequeñas y medianas industrias (TONON, 2011) se procedió en razón de amalgamar institucionalmente estas unidades productivas, para mejorar sus posibilidades de competir en escenarios económicos globales.

Otra de las instituciones de apoyo a las empresas del ambiente territorial es la Fundación Para el Desarrollo Regional (FDR) creada en 1992, la cual tiene por objeto mejorar la calidad, productividad e innovación tecnológica de las empresas de la región.. Esto además es particularmente importante si recordamos el papel central que tiene la diferenciación de producto y los niveles de alta calidad en el modo de acumulación imperante.

En la actualidad, y siguiendo el trabajo de campo realizado en Rafaela(2017) en el marco de la tesis de maestría para la Universidad Federal de Tocantins, se llegaron a varias conclusiones que dan cuenta de la importancia del tejido institucional rafaélino, en el proceso de desarrollo de la localidad.

Primeramente, debemos mencionar el consenso alcanzado en el entramado, sobre el papel hegemónico que detenta la Municipalidad de Rafaela y la Cámara Comercial e Industrial de Rafaela y la Región (CCIRR). Estas entidades son de carácter público y privado respectivamente, lo que refuerza la complementación entre ambos sectores. Además los entrevistados manifestaron que el liderazgo existe, pero a decir del mismo, es inclusivo y busca integrar a los demás agentes, con una visión integradora.

Además se debe subrayar que las instituciones de la localidad lograron celebrar varios acuerdos mínimos, que hoy serían los puntos mínimos de entendimiento, que en principio nadie discute. Entre los más importantes se debe mencionar: que la cooperación genera competitividad e innovación; que las relaciones entre instituciones y empresas aumentan el proceso de innovación y desarrollo; que el sector público debe estimular la generación, difusión e incorporación de avances tecnológicos y que la complementación entre todas las entidades locales, aumenta las posibilidades de competir en escenarios globalizados.

Otro de los puntos salientes que arrojó la investigación realizada, fue la constatación de un grupo de códigos y reglas implícitas, que dan cuenta del factor diferenciador del tejido productivo rafaélino: su capital social. Entre la más importante de todas, está aquella que reza que las instituciones no deben salir de sus tareas y entrometerse en las funciones de las demás. Esto, en principio, tiene por base el respeto y reconocimiento sobre los roles asignados a otras instituciones, que en definitiva refuerzan el carácter complementario de las mismas.

Lo primero que se debe señalar es que el tejido productivo rafaélino, presenta una clara aglomeración de agentes, lo que genera proximidad territorial entre las unidades productivas e instituciones del desarrollo. Esto supone la existencia de una concentración de empresas en dos puntos neurálgicos: el Parque Industrial de Rafaela (PIR), que cuenta con alrededor de 32 empresas de origen 100% privado y que tiene como actividad económica central la metalmecánica y el Parque de Actividades Económicas de Rafaela (PAER), el cual tiene unidades de origen privado y público, divididos en razón de zonas, entre las que se destaca aquella de alto impacto, con producción del sector metalmecánico, otra con producción de alimentos y por último una zona que podría englobarse en la producción de TIC.

A esta comunión territorial de agentes, hay que sumarle la comunicación asidua que generan entre si. Este papel es asumido por las instituciones del desarrollo, y su función fue crear una gobernanza orientada a la integración productiva y la superación concertada de problemas comunes.

También es menester señalar que Rafaela cuenta con cierta especialización productiva. Esta característica no puede ser entendida en sentido fuerte, sino más bien con cierto carácter tendencial.

Pero es de notar que el PIR y el PAER tienen un perfil metalmeccánico muy marcado, reforzado además por la presencia de grandes industrias del sector. Asimismo, coexiste con agentes que producen otros artículos, entre los que se destaca el rubro de alimentos y bebidas.

## Conclusión

A modo de cierre, esperamos haber transmitido una imagen lo más nítida posible del paso de Rafaela de una ciudad típica del interior argentino, a un verdadero centro de desarrollo local. Las condiciones macroeconómicas de un país son centrales para el futuro de las economías regionales. Aun así Rafaela siempre buscó tener una guía estratégica consolidada y consensuada que, a pesar de los avatares nacionales, orientaron el proceso de industrialización, según las posibilidades de cada período, siendo esto lo que finalmente diferenció su proceso de desarrollo del de las demás ciudades del interior argentino.

Lo realmente notorio de Rafaela es el producto de un conjunto de elementos socio-históricos inéditos e irrepetibles: su localidad. Esta se basó en la agregación de ventajas competitivas al interior de un tejido productivo integrado mayoritariamente por pymes, para tornar más atractivos sus productos, en el marco de la puja internacional.

Lo que diferencia a Rafaela de las demás regiones industriales del país es el carácter meso-económico: la institucionalidad que logró generar a lo largo del tiempo. Cuando cayeron las ventajas del tipo de cambio en los años 1990, muchas ciudades argentinas se enfrentaron a un proceso de desindustrialización y de pérdida de puestos de trabajo sin precedentes en la historia del país.

Para superar tal dificultad, el gobierno de Rafaela llevó a cabo una batería de políticas económicas locales, junto a instituciones empresariales y obreras. Las medidas adoptadas buscaron impulsar y activar el proceso de desarrollo emprendido, generando adaptaciones novedosas que a la postre se mostraron exitosas.

Se produjo un puñado de políticas a medio plazo, que buscaron tornar más competitivos los productos locales. Sus acuerdos fueron consensuados por los actores locales: sindicatos, cámaras empresariales, gobierno y sociedad civil, lo que facilitó la mantención de coherencia en decisiones que de otra manera habrían durado una gestión municipal. El resultado final fue la publicación en 1996 del Plan Estratégico de Rafaela, documento que tiene por objeto definir el crecimiento de la ciudad en el medio y largo plazo.

Esta nueva etapa está caracterizada por la creación de la Secretaría de Programación Económica (1991), que buscó articular la política de desarrollo del municipio con los actores productivos, según las necesidades del proceso de desarrollo local, buscando: apoyo a emprendimientos tecnológicos, apertura de nuevos mercados, capacitación de recursos humanos, vinculación entre el sector productivo y gubernamental con el sector educativo, entre muchas otras medidas.

Como se puede notar, el secreto de Rafaela en su reconversión productiva de los años 1990, ante el descalabro de la industria nacional, fue la producción de una institucionalidad público-privada sin parangón en las demás ciudades argentinas, que lograda a través de acuerdos y consensos, buscó mejorar la competitividad de la región.

## Referencias

ALBUQUERQUE, F. **El enfoque del desarrollo económico local. Cuaderno de capacitación No. 1.** Buenos Aires: Organización Internacional del Trabajo, 2004A.

\_\_\_\_\_. **Desarrollo económico local y descentralización en América Latina.** [S.L.]: Revista de la CEPAL número 82 de página 157 a 171, 2004B.

\_\_\_\_\_. **La experiencia del desarrollo local de Rafaela, Argentina.** (Resumen del trabajo realizado en 2003 por Carlo Ferraro, Pablo Costamagna, Roberto Mirabella y Rodrigo Carmona). [S.L.: s.n.], 2010.

BAHÍA SIN FONDO. **El ferrocarril transpatagónico sigue esperando**. Extraída em: <http://bahiasinfondo.blogspot.com/2012/07/el-ferrocarril-transpatagonico-sigue.html>. Acesso el 21 de diciembre de 2017.

CORTÉS CONDE, R. **La economía argentina en el largo plazo: siglo XIX y XX**. Buenos Aires: Sudamericana, 1997.

COSTAMAGNA, P. **La articulación y las interacciones entre instituciones: la iniciativa de desarrollo económico local de Rafaela, Argentina**. Santiago de Chile: CEPAL, 2000.

DE PABLO, J. **200 años de economía argentina**. Buenos Aires: Ediciones B, 2011.

DÍAZ ALEJANDRO, C. **Ensayo sobre la historia económica argentina**. Buenos Aires: Amorrortu, 1970.

FERRARO, C.; COSTAMAGNA, P. **Entorno institucional y desarrollo productivo local. La importancia del ambiente y las instituciones para el desarrollo empresarial. El caso de Rafaela**. Buenos Aires: CEPAL, oficina de Buenos Aires en el marco del Acuerdo de Cooperación con el Instituto de Capacitación y Estudios para el Desarrollo Local (ICEDEL) de Rafaela, 2000.

GAIGNARD, R. **La pampa argentina**. Buenos Aires: Ediciones Solar, 1989.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y CENSO. **Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010 para la República Argentina**. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2010.

NORTH, D. Teoria da localização e crescimento econômico regional In: J. SCHWARTZMANN (org.) **Economia regional e urbana: textos escolhidos**. Belo Horizonte: UFMG, p. 333-343, 1977.

PIGNA, F. **Los mitos de la historia argentina**. 25. ed. Buenos Aires: Planeta, 2007.

\_\_\_\_\_. **1810: la otra historia de nuestra revolución fundadora**. Buenos Aires: Planeta, 2010.

QUINTAR, A.; ASCUA, R.; GATTO, F.; FERRARO, C. Rafael. n cuasi-distrito italiano “a la argentina”. **Documento de Trabajo N° 35** Buenos Aires: CEPAL, 1993.

SILVA Lira, Ivan. Desarrollo económico local y competitividad territorial en América Latina. **Revista de la CEPAL**, Santiago, n. 85, 2005.

TONON, M. C. Particularidades de los desarrollos sociales y productivos en la región pampeana. El caso de la ciudad de Rafaela en la provincia de Santa Fe. **Anuario**. Rafaela: Cent. Estud. Econ. Empresa Desarro ,v.3, n.3, p.167-206, 2011.



*Esta obra está licenciada com uma Licença Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional.*