



Universidad Nacional de La Matanza  
Escuela de Posgrado

Doctorado en Ciencias Económicas

Tesis Doctoral  
Mención Economía

**“Industria metalmecánica y desarrollo local: actores,  
políticas y entramado institucional en General Pico, La  
Pampa (1976-2001)”**

Tesista: Silvia Orietta Cantera

Directora: Dra. Andrea Lluch

Buenos Aires, diciembre de 2017

# Índice Temático

<b>Agradecimientos</b> .....	10
<b>Introducción</b> .....	11
La industria en perspectiva.....	11
La industria en el pasado reciente.....	15
Enfoques teóricos.....	18
El recorrido de la investigación: técnicas metodológicas y acceso a la documentación.....	26
Estructura organizativa de la tesis.....	30
<b>Capítulo 1</b>	
<b>Un estudio sobre un espacio periférico: el caso de la provincia de La Pampa</b> .....	32
1.1 Un punto de partida.....	32
1.2 La actividad manufacturera en los inicios de la Provincia (1951-1965).....	38
1.3 La producción industrial en General Pico.....	45
<b>Capítulo 2</b>	
<b>El devenir industrial en la Argentina y en La Pampa (1976-2001)</b> .....	48
2.1 El aporte de la información censal. Características de los registros.....	50
2.2 <i>Performance</i> regresiva del sector industrial a nivel país (1974-2003) .....	54
2.3 La trayectoria industrial post-sustitutiva en La Pampa (1976-2001).....	58
2.3.1 Composición y evolución del PBG de la Provincia.....	62
2.3.2 Estructura del sector manufacturero provincial.....	64
2.4 Desenvolvimiento industrial comparativo país / provincia.....	71
2.5 El mapa de la industria en la Provincia: localización de la actividad.....	74
2.6 Industria metalmecánica: trayectoria del sector de maquinarias agrícolas .....	76
2.6.1 Comportamiento del sector metalmecánico en La Pampa (1970-2001).....	83
2.6.2 General Pico: “capital industrial” de La Pampa.....	86
2.7 Reflexiones parciales.....	89
<b>Capítulo 3</b>	
<b>Los propósitos y los alcances de las políticas de promoción industrial (1958-2001)</b> .....	92

3.1 Las políticas industriales en el orden nacional (1958-1975).....	96
3.1.1 El Plan de Fomento Industrial en La Pampa: Ley de promoción n° 274/61.....	101
3.2 Políticas de promoción industrial y dictadura (1976-1983).....	104
3.3 Los sistemas de promoción en la primera etapa democrática (1983-1989).....	109
3.3.1 Recuperación democrática en La Pampa: la Ley Provincial n° 928/86.....	113
3.4 Los programas de incentivos en un contexto de incertidumbre económica (1990-2001).....	119
3.4.1 Las políticas de fomento industrial provincial en los años '90.....	121
3.5 Balances de los regímenes de promoción industrial nacionales y provinciales (1960-2001).....	127
3.5.1 Resultados de la normativa nacional en La Pampa.....	127
3.5.2 Incidencia de la legislación provincial.....	135
3.5.3 Impacto de la promoción en la industria metalmecánica (1960-1998).....	143
3.5.4 Otros mecanismos de asistencia crediticia en los años '90.....	146
3.6 Las políticas de promoción a través de los espacios industriales programados (1974-2001).....	148
3.6.1 Parques Industriales: características y objetivos.....	149
3.6.2 Parque industrial de General Pico (PIGP).....	152
3.6.2.1 Diagnóstico de la estructura socioeconómica provincial (1971).....	152
3.6.2.2 Marco normativo del PIGP (1974).....	155
3.6.2.3 Características del ambiente productivo del PIGP.....	159
3.6.3 Zona Franca General Pico (ZFGP).....	162
3.6.3.1 Normativa.....	162
3.6.3.2 Características de la Zona Franca de General Pico (1999).....	165
3.6.3.3 Alcances del instrumento público.....	166
3.7 Reflexiones parciales.....	170

## Capítulo 4

<b>El desarrollo local pampeano: territorio, industria y entramado institucional (1960-2001).....</b>	<b>172</b>
4.1 Los sistemas locales: identidades territoriales y procesos de desarrollo .....	174
4.2 Actores en el sistema local .....	177

4.3 El sistema institucional territorial en General Pico.....	178
4.3.1 Esfera pública-estatal.....	184
4.3.1.1 Comisión Asesora Municipal de Promoción Industrial.....	184
4.3.2 Esfera privada-empresarial.....	186
4.3.2.1 Corporación Industrial, Comercial y Agropecuaria Regional (C.I.C.A.R).186	
4.3.2.2 Cámara Industrial de La Pampa - Unión Industrial de La Pampa.....	189
4.3.2.3 Fundación para el Desarrollo Regional (F.D.R).....	190
4.3.3 Esfera educativa-tecnológica.....	192
4.3.3.1 Escuela Provincial de Educación Técnica n° 2 de General Pico.....	192
4.3.3.2 Facultad de Ingeniería (UNLPam).....	194
4.3.3.3 Taller Politécnico.....	194
4.3.3.4 Centro Regional Tecnológico (CE.RE.T).....	195
4.3.4 Esfera financiera.....	195
4.3.4.1 Banco de La Pampa.....	197
4.3.4.2 Banco Nacional de Desarrollo.....	199
4.4 Reflexiones parciales.....	203

## Capítulo 5

<b>Lógicas, conductas y trayectorias empresarias en un espacio marginal.....</b>	<b>207</b>
5.1 Empresas familiares: características y <i>performances</i> .....	210
5.2 Capacidades y estrategias empresariales: lógicas y conductas según los escenarios....	213
5.3 Estrategias de adecuación o de reconversión de los modelos organizacionales.....	214
5.4 Capacidades estratégicas y conductas empresariales de las Pymes.....	217
5.5 Dinámicas de innovación y competitividad.....	221
5.6 El capital social en la dinámica empresarial.....	224
5.7 Perfiles y lógicas conductuales de empresarios industriales en General Pico.....	225
5.8 Trayectoria de una empresa metalmeccánica: el caso de Industrias Maracó S.A. (1937-1997).....	231
5.8.1 Los inicios de la empresa.....	234
5.8.1.1 La producción de implementos agrícolas y el desafío conservacionista (1957).....	235
5.8.1.2 Capacidad emprendedora.....	237

5.8.1.3 La innovación en la mecanización agraria.....	244
5.8.1.4 El capital social de la empresa (1973-1986).....	247
5.8.1.5 Industrias Maracó y la matriz institucional.....	254
5.8.2 La nueva planta en el PIGP (1981).....	257
5.8.2.1 Desafíos y estrategias de la gestión empresarial (1981-1987).....	260
5.8.2.2 La dinámica innovativa de la nueva planta (1981-1987).....	261
5.8.2.3 Pérdidas de las fuerzas endógenas.....	264
5.8.3 Etapa de dificultades (1987-1993).....	265
5.9 Reflexiones parciales.....	270
<b>Conclusiones</b> .....	<b>275</b>
<b>Anexos</b> .....	<b>286</b>
<b>Entrevistas</b> .....	<b>297</b>
<b>Fuentes</b> .....	<b>298</b>
<b>Bibliografía</b> .....	<b>306</b>

## Índice de cuadros, gráficos, figuras y anexos

### Cuadros:

Cuadro n° 1: Modos de Desarrollo Local.....	21
Cuadro n° 2: Autoridades del Poder Ejecutivo provincial (1953-2003).....	34
Cuadro n° 3: Número de establecimientos provinciales por rubros (1963).....	40
Cuadro n° 4: Distribución geográfica de la industria provincial por Departamentos (1963).....	41
Cuadro n° 5: Localización de actividades en General Pico y Santa Rosa (1963).....	42
Cuadro n° 6: Participación porcentual por sectores en el PBG de La Pampa.....	44
Cuadro n° 7: Evolución intercensal de unidades productivas a nivel nacional según sectores de actividad (1974-2003) .....	56
Cuadro n° 8: Evolución intercensal a nivel nacional según ocupación (1974-2003) .....	57
Cuadro n° 9: Evolución porcentual del valor de producción a nivel nacional (1973-2003).....	57
Cuadro n° 10: Participación porcentual de los sectores en el PBG de La Pampa (1970-2000).....	64
Cuadro n° 11: Evolución intercensal de unidades productivas a nivel provincial según sectores de actividad (1974-2003).....	69
Cuadro n° 12: Evolución intercensal de personal ocupado a nivel provincial según sectores de actividad (1974-2003).....	69
Cuadro n° 13: Evolución intercensal del valor de producción a nivel provincial (1974-2003)...	70
Cuadro n° 14: Escala agrupada de ocupación en La Pampa según unidades censales en porcentajes (1974-2004).....	70
Cuadro n° 15: Resultados comparativos de establecimientos por jurisdicción (1974-2003).....	72
Cuadro n° 16: Resultados comparativos de puestos de trabajo ocupados por jurisdicción (1974-2003).....	72
Cuadro n° 17: Locales, puestos de trabajo y valor de producción en jurisdicción nacional y provincial (1974-2003).....	73
Cuadro n° 18: Cantidad de unidades productivas de maquinarias agrícolas y de empleados a nivel país.....	81
Cuadro n° 19: Mercado interno de implementos agrícolas.....	83
Cuadro n° 20: Valor bruto de producción del sector metalmecánico a nivel provincial en % .....	85
Cuadro n° 21: Participación porcentual de la fabricación de productos de metal, maquinarias y equipos en la producción manufacturera total provincial.....	86

Cuadro n° 22: Número de establecimientos, personal y producción del sector metalmeccánico en la Provincia y en el departamento Maracó.....	88
Cuadro n° 23: Porcentajes de establecimientos, personal y producción del sector metalmeccánico del Departamento Maracó con relación al total general provincial.....	89
Cuadro n° 24: Zonificación para distribución de beneficios de la Ley n° 928.....	117
Cuadro n° 25: Distribución de beneficios según zonas.....	118
Cuadro n° 26: Reformulación zonal de actividades - Ley n° 928/86.....	121
Cuadro n° 27: Zonificación para distribución de beneficios de Ley n° 1534.....	124
Cuadro n° 28: Distribución de los beneficios de la Ley n° 1534 según zonas.....	125
Cuadro n° 29: Comparación de Leyes provinciales n° 928/86 y n° 1534/94.....	126
Cuadro n° 30: Distribución por Departamentos de créditos de promoción industrial de Ley n° 274 (1962-1970).....	136
Cuadro n° 31: Beneficios otorgados por la Ley de Promoción Industrial n° 274 en la provincia de La Pampa en la década del '70.....	137
Cuadro n° 32: Beneficios otorgados por Leyes n° 274 y n° 928 de Promoción Industrial en la provincia de La Pampa en la década del '80.....	139
Cuadro n° 33: Beneficios otorgados por leyes de Promoción Industrial en la provincia de La Pampa en la década del '90.....	140
Cuadro n° 34: Presupuestos de gastos y cálculo de recursos Gobierno de La Pampa (1970-2001).....	142
Cuadro n° 35: Proyectos de empresas metalúrgicas aprobados para beneficios de Leyes nacionales n° 20560 y 21608 (al 15-5-84).....	144
Cuadro n° 36: Empresas metalúrgicas beneficiadas por la promoción industrial, en General Pico (1963-1992).....	145
Cuadro n° 37: Créditos para emprendimientos del CFI (1992-2001).....	146
Cuadro n° 38: Participación de las actividades industriales, en el total de créditos otorgados por el CFI en la Provincia (1992-2001).....	147
Cuadro n° 39: Empresas radicadas en el Parque Industrial de General Pico (1983).....	160
Cuadro n° 40: Matriz organizacional de General Pico (1960-2000).....	182
Cuadro n° 41: Mapa de las principales instituciones vinculadas al sector industrial en General Pico.....	184

Cuadro n° 42: Participación de actividades en préstamos del BLP y en sistema financiero general (1996).....	199
Cuadro n° 43: Principales hitos en la evolución de Industrias Maracó S.A.....	233
Cuadro n° 44: Estado contable de la empresa Maracó período 1974-1979 (en pesos).....	241

### **Gráficos:**

Gráfico n° 1: Participación porcentual del PBG de La Pampa en el Producto total nacional.....	63
Gráfico n° 2: Participación porcentual del sector metalmeccánico en el PBG de La Pampa.....	84
Gráfico n° 3: Participación del sector metalmeccánico en créditos de promoción industrial provinciales.....	145

### **Figuras:**

Figura n° 1: Mapa político de provincia de La Pampa.....	37
Figura n° 2: Plano del loteo original del Parque Industrial de General Pico.....	158
Figura n° 3: Plano actual del Parque Industrial y Zona Franca de General Pico.....	165

### **Anexos:**

División departamental de la provincia de La Pampa.....	286
Microrregiones de La Pampa.....	287
Ley provincial n° 274/61: Ley de Promoción Industrial. División por zonas.....	288
Ley provincial n° 928/86: Régimen de Promoción Industrial y Minera. División por zonas.....	289
Porcentajes de los montos acordados por los beneficios de leyes de promoción provincial por rubros. Período: 1970-1979.....	290
Porcentajes de los montos acordados por leyes de promoción provincial (1970-1979).....	290
Porcentajes de los montos acordados por los beneficios de leyes de promoción provincial por rubros. Período 1980-1989.....	291
Porcentajes de los montos acordados por leyes de promoción provincial (1980-1989).....	291
Porcentajes de los montos acordados por los beneficios de leyes de promoción provincial por rubros. Período 1990-1998.....	292
Porcentajes de los montos acordados por leyes de promoción provincial (1990-1998).....	292
Beneficios otorgados por leyes provinciales de promoción industrial.....	293

Proyectos aprobados por la Secretaría de Estado de Desarrollo Industrial. Leyes n° 20560/73 y n° 21608/77 (al 15-5-84).....	294
Empresas instaladas en la ZFGP (2000-2004).....	294
Registro fotográfico de Industrias Maracó S.A.....	295

## **Agradecimientos**

A la hora de expresar mi agradecimiento, repaso el camino recorrido y advierto la cantidad de personas e instituciones que acompañaron la tarea emprendida. Aunque la elaboración de una tesis implica un esfuerzo individual, sólo puede hacerse realidad a partir de la confianza, de la generosidad y del apoyo de un número considerable de personas. De allí la necesidad de mostrar mi gratitud a cada una de ellas porque, de diversas formas, contribuyeron a allanar la travesía.

Tengo que agradecer, en primer lugar, a la Dra. Andrea Lluch porque con extremada paciencia me brindó sus meticulosas orientaciones, sus valiosos aportes metodológicos y sus precisas correcciones, y me permitió participar de las lecturas, encuentros y debates del equipo de investigación que coordina, sobre historia de La Pampa. Por lo tanto, hago extensivo mi agradecimiento a los colegas de ese equipo, quienes con sus preguntas, sugerencias y aportes nutrieron mi tarea investigativa.

También, mi reconocimiento a la Facultad de Ciencias Económicas y Jurídicas de la Universidad Nacional de La Pampa (UNLPam) por el respaldo financiero para el perfeccionamiento académico, pero además por el acompañamiento brindado en la labor docente y por las posibilidades abiertas para desempeñarme en la investigación. Agradezco a Edith Alvarellos su amistad y estímulo, y un camino compartido de muchos años.

Las posibilidades de concreción de este estudio hubieran sido nulas, sin el aporte del personal técnico de distintas reparticiones gubernamentales, que me permitieron el acceso a fuentes documentales, y del personal de bibliotecas especialmente de la Cámara de Diputados, del Consejo Federal de Inversiones y de la UNLPam, a los cuales agradezco la paciencia en los procesos de búsqueda y la confianza en los préstamos de documentos.

Un profundo agradecimiento a todos los informantes que abrieron sus hogares y recuerdos, y compartieron distintas narraciones, experiencias e impresiones para contribuir a la reconstrucción del pasado reciente de la Provincia.

Finalmente, quiero agradecer el acompañamiento entrañable de mi familia: a mis hijos, Gonzalo –por su colaboración en la edición fotográfica– e Ignacio; a mis padres y hermana, y a mi esposo Daniel –por su contención y su paciencia incondicional– quienes motivaron e hicieron posible este desafío profesional.

# Introducción

## La industria en perspectiva

En su devenir histórico la Argentina transitó por distintos modelos de acumulación, con mayor o menor grado de apertura económica, que implicaron un posicionamiento diferenciado de sus sectores productivos. Entre 1963 y 1974 experimentó el período histórico de crecimiento industrial más significativo (Basualdo, 2006), pero el sector manufacturero quedó condicionado por el proyecto económico instaurado por el gobierno militar, a mediados de la década del '70, debido a que significó el fin de la etapa sustitutiva de importaciones y el comienzo de un sendero de desindustrialización. Los impactos de este proceso fueron diferenciados, aunque la literatura ha planteado que afectó negativamente la estructura productiva nacional, acentuó la brecha entre la economía argentina y el resto de las economías de la región, y profundizó las desigualdades sociales (Azpiazu et al., 2001; Schorr, 2007).

El reemplazo de un modelo sustitutivo y proteccionista nacional por otro, con rasgos de mayor apertura y desregulación económica provocó, desde los años '70, acentuados desequilibrios y nuevos desafíos para la industria (Barbero y Donato, 2009). Los efectos de estas políticas en provincias como La Pampa son materia pendiente de estudio y, en ese sentido, esta tesis intenta contribuir a la tarea –poco sencilla pero estimulante– de encontrar las claves interpretativas de los procesos económicos-sociales del territorio, para poner en discusión las perspectivas del enfoque regional y del desarrollo local en el análisis de los procesos en el largo plazo.

Desde los años '60 y dentro de un proceso de ordenamiento político-institucional acorde a su nuevo estatus jurídico, en La Pampa –con un perfil económico agropecuario– se instrumentaron políticas de promoción con la intención de potenciar el desarrollo del sector secundario. Allí dio comienzo una dinámica industrial, cuyas razones explicativas permiten entender la evolución productiva provincial en circunstancias de cambios impulsados por el avance de las ideas liberales.

Los estudios sobre historia regional procuran identificar las singularidades evolutivas de un territorio y sus contrastes con los procesos más generales, porque es –en esos espacios– donde los recorridos hacia el desarrollo local cobran colores y magnitudes diferenciadas, aunque sus resultados puedan ser comparables con otras trayectorias nacionales. Debido a ello, vemos la necesidad de indagar sobre los diversos componentes de una realidad rica y compleja, para

descubrir las singularidades que orientan el aprovechamiento de distintas alternativas y estrategias productivas, y lograr –así– avanzar hacia nuevas instancias de desarrollo.

En ese sentido, esta tesis analiza los actores, las políticas y el entramado institucional del sector metalmeccánico de General Pico en el último cuarto del siglo XX, y se inscribe dentro de un conjunto de estudios sobre los procesos de desarrollo económico-social en un espacio marginal, y en torno a los sistemas de planificación y organización de la nueva Provincia<sup>1</sup>.

Si bien La Pampa se presenta como un espacio diferenciado por su corta trayectoria institucional y su escasa densidad poblacional –lo que conlleva a tener siempre presente los niveles de escala– constituye un territorio escasamente estudiado, y al que se la ha asignado el estatus de espacio fronterizo y satelital de los territorios colindantes<sup>2</sup>. De allí nace la idea, presente en algunos organismos oficiales, de que su dinámica de desarrollo esté supeditada a la influencia de factores exógenos y –consecuentemente– sea producto o resultante de las decisiones políticas instrumentadas en otros ámbitos. La propuesta interpretativa de esta tesis es que esa mirada es superficial y tiende a desconocer los atributos genuinos del entorno que –más allá de otros elementos determinantes– pueden desarrollarse en el territorio provincial, e impide ver las fuerzas y los impulsos endógenos presentes en la configuración territorial y en su posicionamiento en el contexto general.

Otra contribución que pretende realizar este estudio es echar luz sobre los espacios regionales, debido a que las investigaciones sobre las actividades secundarias en Argentina se han circunscrito, en principio, a entornos urbanos con mayores alcances de desarrollo, mientras existe una vacancia investigativa sobre aquellas regiones –históricamente– más vinculadas con la producción primaria y con una industria subsidiaria. Consideramos, entonces, que el análisis de las dinámicas de desarrollo en espacios marginales constituye un aporte valioso para identificar sus oportunidades y limitaciones, y para ofrecer un marco referencial al diseño de políticas promotoras de un crecimiento económico local efectivo.

Los objetivos de la tesis son brindar propuestas interpretativas alrededor de tres ejes analíticos principales. El primero, analizar la trayectoria del sector manufacturero provincial, en el último cuarto del siglo XX. Los interrogantes son: ¿cuál fue el comportamiento sectorial en un espacio marginal, como La Pampa, donde la industria participaba de una forma acotada en el

---

<sup>1</sup> Ver distintos estudios sobre los procesos de desarrollo económico-social en la provincia de La Pampa en Lluch (2017).

<sup>2</sup> Los datos estadísticos de La Pampa, muchas veces, se editan anexados a los de la provincia de Buenos Aires, probablemente en referencia a la denominada región pampeana.

producto provincial y con una escala significativamente inferior a la del resto del país?, a su vez ¿hay ciclos de convergencia y divergencia en relación con las periodizaciones establecidas a nivel nacional?, o ¿cuáles fueron los contrastes y las analogías en los desempeños manufactureros en las diferentes escalas de análisis? Las respuestas a estos interrogantes permiten proponer una nueva mirada al estudio de las estructuras y las *performances* de una realidad económica-social compleja y diversa.

Un segundo eje aborda el análisis de las intenciones industrialistas puestas en juego en la normativa promotora y en las capacidades de la esfera estatal para la consecución de los objetivos propuestos. También, se estudia el impacto de los instrumentos públicos en la estructura productiva manufacturera provincial, con el objetivo de arrojar luz sobre el extenso debate del rol estatal en los procesos de desarrollo. Al respecto, se interrogan temáticas referidas a: ¿cómo se incorpora la cuestión de la industria a la agenda política de la nueva provincia y cómo fue variando en el tiempo? ¿cuál fue la incidencia de los distintos regímenes nacionales y provinciales de promoción en la estructura manufacturera pampeana en el período estudiado? ¿qué diferencias y qué cambios en el tiempo se evidenciaron entre el discurso político y el plano concreto de aplicación de las normativas? ¿con qué capacidades estatales contó la provincia en este proceso? y ¿cuál fue el balance de los resultados de las políticas orientadas hacia el sector industrial, en este período de fuertes transformaciones a nivel nacional y provincial?

El tercer núcleo de análisis se centra en el desarrollo local y estudia la rama metalmeccánica en el devenir del sector productivo pampeano<sup>3</sup> en el largo plazo. Se interroga acerca de la yuxtaposición de fuerzas endógenas y exógenas en relación con los procesos de desarrollo, y sobre las oportunidades y las limitaciones presentes en la localidad de General Pico, principal punto de concentración de esa actividad manufacturera en La Pampa.

Para lograr la consecución de esos propósitos el esquema global de análisis articula distintos planos como: los comportamientos sectoriales a nivel nacional, las actuaciones en torno a la planificación en la esfera provincial, y la trayectoria de un núcleo productivo local. Siguiendo los postulados de Revel (2011), la investigación combina escalas de análisis dispares para poder dilucidar, mediante planos de observación yuxtapuestos, las complejidades de la trayectoria metalmeccánica en el largo plazo. Esta propuesta de triangulación nos habilita a entender, desde una mirada ampliada, las tendencias generales y las interrupciones de los desempeños productivos, las convergencias y divergencias en la periodización a escala nacional, provincial y local, los

---

<sup>3</sup> Los términos “pampeano” o “pampeana” utilizado, en este trabajo, hacen referencia a la provincia de La Pampa y no al área geográfica argentina.

perfiles industriales, las posibilidades y las limitaciones sectoriales y, también permite acercarnos al debate alrededor de capacidades empresariales en el desarrollo industrial y a las interacciones del entramado institucional conformado en el ámbito territorial.

Los aportes de la investigación en torno a la industria metalmeccánica pampeana también son tributarios y contribuyen a la literatura sobre desarrollo local, en tanto arrojan luz sobre la trayectoria de un núcleo productivo en la localidad de General Pico, como caso de estudio. En este plano y para aportar a la discusión sobre desarrollo local, la tesis desgana preguntas como: ¿cuáles fueron las potencialidades territoriales que acompañaron la trayectoria industrial? ¿qué factores atrajeron la localización de la actividad? ¿qué características asumió el modo de desarrollo local en distintos momentos? ¿cómo se configuró y destruyó, luego, una matriz institucional permeable al desarrollo productivo?

Además de interpretar las tendencias y las variables actuantes en ese núcleo productivo desde una perspectiva dinámica –con la intención de observar los cambios a lo largo del período– el análisis conjuga, y como ya se mencionó, el estudio de las políticas públicas instrumentadas y el rol desempeñado por los diferentes actores del entramado local, para dar respuesta al interrogante central: ¿cómo se articularon las dimensiones económicas, políticas y socioculturales del territorio en el largo plazo, a fin de generar un entorno favorable al desarrollo local, y cómo estas mismas vinculaciones fueron cambiando hasta destruirse en los ‘90?

Uno de los argumentos que expone la tesis es que la rama metalmeccánica en General Pico fue una actividad emprendedora y se constituyó en el sector con mayores perspectivas de desarrollo local. No obstante, en los ‘90 perdió esa relevancia. La investigación ilustra que en este proceso se conjugaron una multiplicidad de factores, de carácter endógeno y exógeno, que disiparon muchas de las expectativas de la Localidad por constituirse en el referente industrial provincial. Por ello, exploraremos en particular ¿qué factores limitaron la consolidación de la producción metalmeccánica en General Pico? ¿qué origen tuvieron los condicionantes de la desactivación del impulso industrialista de la Localidad? ¿qué situaciones llevaron a la desarticulación del entramado social? y ¿qué capacidades de reacción ofrecieron los actores públicos y privados locales?

Para poder avanzar con estos interrogantes, que articulan a los tres ejes ya mencionados, la investigación altera la escala de análisis y se concentra en el estudio de la trayectoria de una empresa metalmeccánica emblemática de General Pico. Esta estrategia metodológica es clave, tal

como advierten Donato y Barbero (2009), para fijar la lente sobre aquellas realidades particulares en cierto modo invisibilizadas por las perspectivas más generalizadoras.

La empresa elegida, como unidad de observación, es Industrias Maracó S.A., una firma propulsora del ímpetu industrial asumido por el territorio –especialmente– en los años ‘70 y ‘80, y se interpreta su dinámica evolutiva<sup>4</sup>. La selección de esa unidad productiva radica en la posibilidad de estudiar su ciclo de vida empresarial con más de cincuenta años de trayectoria, su rol protagónico y de liderazgo a nivel local y regional, y el desenlace provocado por la situación de quiebra que atravesó, en el año 1992. Como luego se propondrá, Industrias Maracó S.A. sirve para ilustrar la trayectoria metalmeccánica provincial.

De todos modos, el enfoque considera que esta unidad de producción no es un ente autónomo e independiente, sino un agente con respuestas divergentes derivadas de su fluida interacción con el entorno. En función de ello se problematiza sobre ¿qué conductas adoptó la empresa en los distintos momentos? ¿cómo logró conjugar recursos tangibles e intangibles para potenciar su crecimiento, en los años ‘70 y ‘80, a pesar de los contextos de incertidumbre política y económica? ¿qué factores endógenos y exógenos incidieron en su trayectoria y en su posterior desaparición? y ¿por qué el caso de Industrias Maracó puede constituir un reflejo del derrotero de la actividad metalmeccánica en La Pampa?

### **La industria en el pasado reciente**

El arco temporal de estudio se centraliza –más allá del rastreo de algunos antecedentes históricos– en el último cuarto del siglo XX, cuando entró en crisis el modelo de acumulación sustitutivo argentino y comenzó a desarrollarse una tendencia “desindustrializadora” concomitante con las políticas económicas adoptadas por el gobierno nacional.

Según se expone en el capítulo 3, paralelamente a la apertura económica y a la reforma financiera de 1977, la literatura vigente ha propuesto que, a escala nacional, se produjo una transferencia de recursos intersectoriales y un proceso de reestructuración manufacturera, que contrajo la producción de las industrias concentradas en la zona metropolitana y aumentó la

---

<sup>4</sup> La historia de empresas pivotea en la idea de abordar las firmas como organizaciones dinámicas que interactúan con el medio y –a través de sus aprendizajes adaptativos, relaciones y recursos– definen sus propias *performances*. Así, desde una mirada micro es posible reconstruir los comportamientos heterogéneos de las firmas según sus propias experiencias, posibilidades tecnológicas, y tradiciones empresarias, para escapar de una visión monocromática y estática de la vida industrial. Sin embargo, el proceso de reconstrucción de empresas de pequeñas dimensiones se torna más arduo –por la carencia de un reservorio documental o por las dificultades de acceso a los mismos– y es allí donde el aporte de las fuentes orales cobra un valor significativo para la tarea de investigativa (Donato y Barbero, 2009).

participación del interior del país en el producto industrial, mediante la instrumentación de políticas de promoción industrial (Azpiazu, 1986; Schvarzer, 1987; Donato, 2007). Las modificaciones tecnológicas, organizativas y de reconversión de capitales, operadas a nivel internacional, no estuvieron desvinculadas de ello y actuaron como condicionantes externos de las actividades manufactureras. Finalmente, la crisis del 2001 y la posterior devaluación monetaria impusieron un cambio de rumbo y el inicio de un nuevo camino para la economía argentina.

Frente a esta síntesis planteada para la industria nacional, ¿qué ocurre cuando buscamos analizar la trayectoria del sector industrial en La Pampa? Recordemos que el espacio analizado reviste como característica singular un acceso tardío al estatus de Provincia y ello la ubica, en el mapa argentino, como una de las últimas jurisdicciones en alcanzar el proceso de autonomía política. Por eso, conocer su trayectoria implica el desafío de inaugurar un proceso de reconstrucción histórica –con un amplio abanico de posibilidades– e incursionar sobre un terreno novedoso, para orientar el recorrido de las producciones académicas futuras en el campo de las políticas industriales.

Además, se suma el reto de estudiar al sector manufacturero en un pasado reciente<sup>5</sup> que, si bien posibilita incorporar las fuentes orales, no allana el acceso a otros recursos documentales debido –en este caso– a una débil tradición archivística en la Provincia<sup>6</sup>.

En concreto, intentar dar respuestas a esas interpelaciones significa abordar un ámbito de características “marginales”, tanto por constituir un espacio territorial nuevo –alejado de los centros de población más importantes del país y con trayectorias institucionales de mayor raigambre– como por poseer un sector manufacturero relegado en una matriz productiva orientada hacia el sector primario<sup>7</sup> y, luego, al de servicios. No obstante, la posibilidad de reconstruir esta etapa de la historia pampeana, con la permanente vinculación con la escala nacional y regional, permite conocer los procesos económicos y evaluar sus resultados para

---

<sup>5</sup> Como sostienen Franco y Levín (2007) si bien hay un renovado interés por investigar ese pasado cercano –también– se presentan dificultades a la hora de precisar sus límites y especificidades. Podrían considerarse como rasgos principales: la supervivencia de los actores que brindan sus testimonios, la existencia de una memoria social viva de ese pasado, o su contemporaneidad con el investigador. Sin embargo, ese pasado posee cierta indeterminación como elemento constitutivo y no se define sólo por reglas o razones metodológicas, sino desde interpelaciones subjetivas y cambiantes.

<sup>6</sup> Existen considerables dificultades para obtener información documental en muchos organismos oficiales provinciales porque, en general, carecen de archivos papel o documentación digitalizada, y esa ausencia de sistematización restringe las posibilidades de acceso a las fuentes.

<sup>7</sup> La mayoría de las publicaciones oficiales aportan más información sobre la producción primaria y destinan un acotado espacio a las actividades industriales, consideradas subsidiarias de las primeras.

poder, en función de ello, formular conocimientos que contribuyan al permanente debate sobre promover el desarrollo de La Pampa.

Por este motivo, no resulta ajeno observar que, en la actualidad, el sector industrial pampeano sigue teniendo una incidencia muy acotada en el producto provincial. Cuenta con dos zonas y seis parques industriales inscriptos en el Registro Nacional de Parques Industriales (Renpi), como son: Zona Agroindustrial de Ataliva Roca; Zona Industrial y de Servicios de Realicó; Parque Industrial con Actividades de Comercio y Servicios Vinculados a la Producción Industrial de Santa Rosa; Parque Agroindustrial de La Adela con Actividades de Comercio y Servicios; Parque Agroindustrial de Quemú; Parque Industrial, Comercial y de Servicios de Eduardo Castex; Parque Industrial de Toay, y Parque de Producción, Comercio y Servicios de General Pico<sup>8</sup>. Este registro de parques ofrece a las empresas instaladas aportes no reembolsables, financiación de obras, y créditos con tasas bonificadas. Sin embargo, el desarrollo manufacturero de la Provincia se diferencia de sus vecinas, Mendoza o San Luis, las cuales lograron incorporar industrias más tecnológicas como la de software o la cinematográfica.

La Pampa mantiene en la actualidad, como hace más de 60 años, una industria muy ligada al sector agropecuario mediante la producción de balanceados, aguadas, tranqueras y maquinarias agrícolas. También existen algunas industrias metalmecánicas, de la construcción, maderera, textiles, mineras y del rubro servicio, pero –en su mayoría– constituyen pequeñas y medianas empresas familiares de segunda o tercera generación. Aunque muchas de ellas tienen radicación, principalmente, en los parques industriales de Santa Rosa y de General Pico, en realidad, la lógica de estas concentraciones continúa más aferrada a la cuestión del ordenamiento territorial, que a un firme interés por el asentamiento industrial<sup>9</sup>.

Es preciso destacar –si bien queda fuera del análisis de la tesis– la presencia de una herramienta de promoción provincial, implementada desde el 2007 a través del programa “compre pampeano”, con el objetivo de promover la competitividad de las firmas. Sin embargo, aunque ha facilitado la concreción de operaciones comerciales, no ha actuado como un eficaz mecanismo de atracción directa de las inversiones<sup>10</sup>. En consecuencia, la industria sigue siendo

---

<sup>8</sup> Programa nacional para el desarrollo de parques industriales. Ministerio de la Producción. Presidencia de la Nación. Recuperado de: <http://www.produccion.gob.ar/parquesindustriales/mas-informacion/> Consultado en mayo de 2017.

<sup>9</sup> Diario *La Arena* “La industria, un cambio que no llega” 7/7/14. Recuperado de: <http://www.laarena.com.ar/la-ciudad-la-industria-y-un-cambio-que-no-llega-117725-115.html> Consultado en mayo de 2017.

<sup>10</sup> La inscripción en el Registro de Productos Pampeanos les permite a las empresas industriales pampeanas mejorar su competitividad, debido a que se financia a los compradores de productos de las empresas inscritas, a través del Banco de La Pampa, con tasas de interés subsidiadas por el Ministerio de la Producción y, además, se brinda una

un tema pendiente, como generadora de desarrollo y de trabajo genuino, para una Provincia en la que persiste un alto grado de empleo estatal y escasa diversificación productiva, y de allí que cobre particular interés estratégico estudiar la trayectoria del sector metalmeccánico, las políticas industrialistas y las condiciones favorables al desarrollo local.

### **Enfoques teóricos**

Con el fin de encontrar algunas respuestas a las interpelaciones planteadas, se presentan a continuación y sólo como guía, ya que serán retomadas más adelante, las principales categorías analíticas que sostuvieron el análisis.

En lo que concierne a las políticas públicas, la discusión sobre las capacidades estatales y los procesos de desarrollo económico-social ha tenido una profusa literatura de autores como Skocpol (1989), Evans (1996) y Chang (2013), entre otros. Particularmente, sobre la dinámica político-institucional y su relación con los procesos históricos, Acuña (2014) resalta la importancia de considerar el rol de las instituciones, en tanto actúan sobre los comportamientos de los actores –aunque no siempre en sintonía con sus reglas–, permiten abordar los conflictos distributivos –sin asegurar resultados satisfactorios–, y presentan estructuras heterogéneas con distintas lógicas de interrelación, mientras resultan condicionadas por los actores, los recursos y las capacidades extra institucionales. Como se retoma en los capítulos 3 y 4, esta revalorización de las implicancias de las instituciones<sup>11</sup> y de los actores<sup>12</sup> en los procesos político-sociales habilita la comprensión del ejercicio del poder político, como resultado de esas vinculaciones en el ámbito de las políticas públicas.

La capacidad institucional de los distintos actores (Estado, mercado, empresas, sociedad civil) refiere a las condiciones necesarias para alcanzar un objetivo mediante el manejo de determinados recursos (humanos, materiales, gestión, coordinación) y de los factores contextuales. Por eso, la capacidad institucional es siempre situacional y depende de una

---

ventaja en las compras del Estado ya que, ante dos ofertas iguales, se prioriza a la empresa registrada. Recuperado de: <http://www.produccion.lapampa.gov.ar/compre-pampeano.html> Consultado en mayo de 2017.

<sup>11</sup> “Las instituciones son el conjunto de reglas que apuntan a resolver problemas de coordinación y conflictos distributivos en una sociedad” (Acuña, 2014:49).

<sup>12</sup> Se entiende por actor “a todo sujeto individual o colectivo cuya identidad le permite reconocerse como colectividad o como parte de ella, y con capacidad de acción estratégica; esto es, con capacidad de identificar/definir sus intereses y traducirlos en objetivos, diseñar un curso de acción (estrategia) para alcanzarlos y relativa autonomía (recursos y capacidades) para implementar ese curso de acción” (Acuña, 2014:36).

combinación de dimensiones y de variables<sup>13</sup>. Es decir, se define como la aptitud de los actores estatales para alcanzar determinados propósitos –en base a un conjunto de componentes como son: las relaciones entre Estado/sociedad, las dotaciones humanas, las competencias legales, la legitimidad y los recursos organizacionales, entre otros– y permite entender cómo operan las instituciones y las políticas públicas (Bertranou, 2015). Por eso, como sostiene Evans (1996), el aumento de esas capacidades “autónomas y enraizadas” en la sociedad, constituye un requisito primordial para llevar adelante cualquier política eficaz.

Bertranou (2015) establece algunos tópicos a la hora de analizar las capacidades estatales. Entre ellos, destaca el papel de los espacios de colaboración entre lo público y lo privado –en el diseño y ejecución de las políticas públicas, y en las acciones de apoyo a los distintos sectores– porque, en dichas instancias de cooperación, las capacidades de ambas esferas resultan fortalecidas. En ese contexto, debe considerarse el grado de autonomía de las relaciones políticas entre las organizaciones públicas y los actores no estatales, para abordar los condicionamientos que el sector privado puede imponer sobre el estatal<sup>14</sup>.

Tanto la calidad del aparato burocrático en cuanto a personal, información y sistemas de gestión, como la cohesión inter-organizacional, dan cuenta de la capacidad organizativa para asegurar una intervención integral y eficaz de las políticas públicas. Además, si bien la dotación de recursos financieros es un elemento relevante para el aumento de la capacidad de las entidades públicas, no se reduce a él, y pueden operar otros factores como la coordinación, la autonomía burocrática, la tecnología o la organización. De allí, que se adhiere a la propuesta de Bohoslavsky y Soprano (2010) de percibir las instituciones y las prácticas estatales en un marco ampliado –y abarcativo de diferentes configuraciones sustentadas en lógicas y trayectorias singulares– para avanzar sobre el estudio del Estado “desde adentro” y, entonces, poder conocer sus capacidades técnico-administrativas y sus vinculaciones con el entorno socioeconómico (Alonso, 2007).

En el capítulo 3 referido a las políticas públicas, el análisis no se circunscribe –exclusivamente– al corpus normativo sino, además, atiende a la incidencia de variables socioculturales sobre la trayectoria del sector, en las últimas décadas del siglo. En esto, se sigue

---

<sup>13</sup> Entre esas variables Oszlak (2014) reconoce una capacidad institucional que responda a una legítima necesidad, que goce del apoyo de actores significantes y que cuente con grados de libertad dentro del marco normativo en los que actúa.

<sup>14</sup> Ello opera a través de diferentes modalidades como en los casos en que entidades empresarias u organizaciones sindicales cooptan el Estado, y sus condicionantes provocan serios perjuicios para el interés público (Bertranou, 2015).

el enfoque teórico de Oszlak y O'Donnell (1995) quienes sostienen que las políticas estatales actúan en relación con “cuestiones” dentro de un proceso social, es decir, según las demandas socialmente problematizadas. Frente a ellas, los actores se posicionan para resolverlas y –aunque resulte complejo medir con especificidad el impacto de estas políticas– sí es factible identificar sus consecuencias sobre los procesos sociohistóricos. Del mismo modo, para Schwarzer (1987) resulta esencial revalorizar el rol de los actores sociales y el comportamiento del sector público, en la definición de los lineamientos de las políticas industrialistas.

Otra categoría analítica significativa que se aborda en el capítulo 4, es la de desarrollo y, en relación con ella, se suscribe a la perspectiva de concebirlo como una instancia que va más allá de la acumulación del capital<sup>15</sup>, porque permite superar los enfoques de los modelos neoclásicos que explican las diferencias entre países industriales y en desarrollo sólo en base a ciertos “fundamentos” como son: los recursos, la tecnología y las preferencias.

Especialmente en las últimas décadas, han prosperado nuevas líneas de debate sobre los modelos de desarrollo alternativos, y sobre el rol del Estado como punto de apoyo para un progreso productivo y tecnológico, sustentado en un aumento en la equidad, en la preservación del medio ambiente y en una mejora de las condiciones de competitividad. Allí, se abordan otras temáticas –excluidas del pensamiento económico convencional– como los aportes del capital social y de la cultura social, que aquí se incorporan en el análisis de caso del capítulo 5. En esa línea, Kliksberg (2000:94) sostiene: “Las personas, las familias, los grupos, son capital social y cultura por esencia. Son portadores de actitudes de cooperación, valores, tradiciones, visiones de la realidad, que son su identidad misma. Si ello es ignorado, salteado, deteriorado, se inutilizarán importantes capacidades aplicables al desarrollo, y se desatarán poderosas resistencias. Si, por el contrario, se reconoce, explora, valora, y potencia su aporte, puede ser muy relevante y propiciar círculos virtuosos con las otras dimensiones del desarrollo”.

Según la propuesta de Arocena (2001) y como se detalla en el cuadro n° 1, el desarrollo local se referencia en tres variables de índole cualitativa, a saber: los modos de desarrollo, los sistemas de actores y la identidad local. En base a ello, en el capítulo 4, abordamos la estructura socioeconómica de General Pico, con el objetivo de identificar las particularidades del modo de

---

<sup>15</sup> “Aunque las preferencias e ideas evolutivas de la sociedad podrían haber cambiado las ponderaciones relativas asociadas con los diferentes objetivos del desarrollo, la teoría moderna ha arrojado nuevas luces sobre las estrategias para alcanzar aquellos objetivos. Mientras que nuestra comprensión de las economías de mercado se ha acentuado enormemente -los mercados ya no se sientan sobre el pedestal en el que estaban en algún tiempo asignado-, nuestra apreciación de la importancia de las fuerzas no económicas (en particular, las fuerzas políticas) en los procesos de reforma también se ha incrementado” (Hoff y Stiglitz, 2002:435).

desarrollo allí presentes en el período analizado. Luego, focalizamos en los agentes intervinientes, en los mecanismos de socialización, en las relaciones de poder establecidas y en el papel de los dirigentes locales para liderar los proyectos comunes<sup>16</sup>. Finalmente, indagamos sobre el imaginario identitario de una comunidad que contribuyó a reforzar su pertenencia, tanto en sus visiones como en sus lógicas de acción colectivas, y logró conformar un espacio cargado de sentidos, con una memoria y una identidad local sustentada en la producción, en el trabajo y en la cooperación para alcanzar el desarrollo.

**Cuadro n° 1: Modos de Desarrollo Local**

<b>Modos de Desarrollo</b>	<b>Características</b>
Modo de desarrollo integral y articulado	Integran una pluralidad de dimensiones, es decir, tanto realizaciones económicas-productivas y en aspectos socioculturales. Presentan intercambios interinstitucionales, iniciativas locales, asesoramiento de técnicos en la elaboración de propuestas
Modo de desarrollo con tendencia a la integralidad	Exhibe algunas de las características del modo anterior y marca una tendencia procesual hacia el mismo
Modo de desarrollo desarticulado dual	Muestra una marcada dualidad entre un polo económico dinámico y una realidad social desarticulada. El crecimiento es pautado por los factores exógenos, y el excedente no se vuelca en sociedad local. Las actuaciones corresponden a lógicas sectoriales sin espacios de encuentro. Funciona a partir de enclaves industriales, dentro del territorio, desvinculados de realidad socio-urbana.
Modo de desarrollo disperso	Presenta numerosas actividades de pequeña envergadura que conviven sin una organización vertebral. Las dimensiones del desarrollo (económico, social, cultural) toman múltiples caminos, con dispersión de esfuerzos. Carece de una estrategia local.
Modos de desarrollo según la capacidad de respuesta diferenciada al entorno	Sus capacidades de respuestas se dan según las características de cada región: algunas movilizan energía y se adaptan frente a cambios. Otras son capaces de leer la realidad para definir la orientación. Existen respuestas diferenciadas en el nivel del discurso o hay una respuesta única frente a un entorno cambiante.

Fuente: elaboración propia en base a Arocena (2001).

Asimismo, en coincidencia con Rougier (2015), nuestra mirada se orienta hacia los condicionantes internos y externos actuantes en el desarrollo local, y a considerar –en la firma Industrias Maracó S.A.– las estrategias organizativas, productivas y comerciales, el acceso al financiamiento, las actitudes innovadoras, el capital social, las capacidades para administrar los recursos, las posiciones de liderazgo y las relaciones laborales como –así también– el escenario macroeconómico y la estructura sectorial en los que se hallaba inserta.

<sup>16</sup> Entre ellos se pueden identificar: las elites dirigentes con distinto grado de legitimación social, los actores políticos administrativos con lógicas de mayor o menor centralización sectorial y territorial, y actores extra-locales que interactúan regulados por la negociación o la dependencia (Arocena, 2001).

Donato y Barbero (2009) plantean que los entornos de negocios, en Argentina, han sido altamente complejos y cambiantes, y exigieron adecuaciones empresariales para enfrentar una realidad que transitó por etapas de agudo proteccionismo y por instancias de mayor exposición competitiva. Esos escenarios se vieron condicionados tanto por problemas estructurales vinculados a la falta de integración, a la escasez de divisas, o a los requerimientos del mercado como, así también, por las crisis políticas, las pujas sectoriales en la distribución de los ingresos, y los cambios de paradigma.

Como dijimos antes, el análisis pone en juego las dinámicas de los procesos de desarrollo presentes en un territorio<sup>17</sup> y para ello, la tesis considera que la articulación entre empresa y territorio conforma un entramado productivo, a través de sus economías externas, que aumentan las oportunidades de mejorar los desempeños empresariales. Allí interactúan agencias – vinculadas por redes y por proyectos conjuntos– con capacidades competitivas para enfrentar los desafíos de la dinámica económica.

Dentro de distintos paradigmas, nos centramos en el enfoque evolutivo de las empresas, el cual sostiene que las firmas constituyen un conjunto de recursos que actúan condicionados por el ambiente y desarrollan estructuras y capacidades singulares. Así, según Nelson (1991) las empresas cuentan con dinámicas específicas, donde la capacidad de innovación –en función de sus experiencias, conocimientos y decisiones– es un componente central de su proceso evolutivo.

Las ventajas, proporcionadas por la localización empresarial en un territorio, se traducen en la reducción de costos, en la cercanía con los clientes y proveedores, en el acceso a la información y a los recursos humanos capacitados, entre otras. En el caso de la industria metalmecánica “piquense”, con un entorno básicamente agropecuario, también, se sumó la articulación intersectorial entre las necesidades del sector primario y las capacidades de respuestas de la producción secundaria.

En esa línea, el concepto de espacialidad no se piensa como algo dado o natural, sino como un producto social estructurado mediante la significación, la legitimación y la dominación impuesta por sus propios actores. Por ello, los espacios industriales son el resultado de una construcción –basada en los objetivos e intereses de los agentes involucrados– resignificada cuando se modifican sus valores, sus expectativas y sus conocimientos (Kollman, 2003). Es decir, a la concepción del espacio –expresada no sólo en términos físicos sino, también, en el plano

---

<sup>17</sup> En línea con Ferraro y Costamagna (2000) se toma al territorio como un espacio construido por relaciones sociales y regulado por instituciones públicas y privadas.

intersubjetivo— se le incorporan las dimensiones cultural y social, para dar cuenta de las complejidades propias de los procesos económicos (Brunet Icart y Belzunegui Eraso, 2001).

Con el proceso de globalización, en los '90, tomaron relevancia los entornos territoriales y sus aptitudes para producir ventajas competitivas y recursos con valores diferenciales en un contexto socio-institucional determinado. De acuerdo con Martín (2008), el conocimiento y la innovación cumplieron un rol destacado en la generación de dinámicas territoriales de desarrollo, donde la vida social de la comunidad se estructuraba en relación con lo que sucedía dentro y fuera de la actividad fabril.

En Argentina, los trabajos del Observatorio PyMIs<sup>18</sup> lograron identificar los aglomerados empresariales de cada sector con el fin de diseñar —juntamente con distintos actores como los municipios, las empresas, las asociaciones de trabajadores y las universidades— políticas promotoras del crecimiento local. Esta línea de trabajo, ligada a la Nueva Geografía Económica, centró su análisis en la concentración de las actividades económicas y en la distribución de los sistemas territoriales agrícolas y manufactureros, y comprobó —empíricamente— que las condiciones ventajosas de atracción, que actúan sobre dichas actividades y en una región geográfica, pueden ampliarse y consolidarse con nuevas ventajas derivadas<sup>19</sup>. Así, los años '90 evidenciaron una tendencia de la industria argentina hacia la concentración espacial, y las pequeñas y medianas industrias (PyMIs), aglomeradas territorial y sectorialmente, mostraron un mejor desempeño industrial frente a las presiones competitivas de un mercado globalizado, que las empresas aisladas<sup>20</sup>.

El estudio de los núcleos productivos habilita a poder entender los procesos territoriales en términos de instancias complejas y encaminadas hacia la competitividad o, contrariamente, como simples aglomeraciones de empresas. Desde la morfología de las estructuras productivas y desde

---

<sup>18</sup> Las publicaciones del Observatorio exponen la localización territorial de las industrias manufacturera, que ocupan en total menos de 200 personas, y la especialización sectorial de las jurisdicciones territoriales argentinas (Donato, 2002).

<sup>19</sup> Este planteo teórico sustenta dos ideas: por un lado, supone que la localización de las empresas es decidida en función de los costos derivados, a su vez, de la localización de otras empresas, pero por otro, sostiene que cuando la empresa se establece donde existen otras empresas, contribuye a reforzar la fuerza de la localización preexistente (Donato, 2002).

<sup>20</sup> Para conocer el aporte relativo de las PyMIs al desarrollo productivo de cada una de las jurisdicciones territoriales se utilizó el índice de industrialización, que resulta ser el cociente entre la cantidad de ocupados por las PyMIs, cada mil habitantes del territorio en cuestión, y la cantidad de ocupados por las PyMIs, cada mil habitantes del país. Así se puede comparar la difusión relativa de las PyMIs en cada jurisdicción respecto de su difusión en el total del país. Para medir la calidad de los recursos empresariales existentes en cada territorio se tomó como indicador el cociente entre la cantidad de ocupados en PyMIs y el número de empresas del territorio. Se trata de la dimensión media de las empresas, cuando mayor es la dimensión media, más alta es la calidad de los recursos empresariales disponibles en el territorio (Donato, 2002).

las formas socio-institucionales de poder<sup>21</sup> –que no actúan armónicamente– se pueden analizar las relaciones entre los actores y las instituciones para discutir las interpretaciones elaboradas sobre los clústeres, como comunidades armónicas y homogéneas. Tanto la dinámica de las redes, las funciones de las empresas, las capacidades y los recursos institucionales, y las mejoras en la competitividad –a través de las desgravaciones fiscales, los subsidios públicos, la accesibilidad a créditos, la cooperación con otras empresas y con centros tecnológicos, la disponibilidad de mano de obra calificada, o la simplificación de trámites burocráticos– dan registro de la fisonomía de los aglomerados y de sus bases de apoyo institucional (Fernández y Vigil, 2009).

Esa perspectiva, acompaña el análisis del núcleo productivo de General Pico y se articula con el planteo de Salom Carrasco (2003) sobre los modelos de desarrollo regional de los años ‘80<sup>22</sup>. Allí, como se estudia en el capítulo 4, cobran relevancia el ámbito socio-institucional y las interacciones sociales, como elementos de cambio y de desarrollo de los desempeños económicos. El enfoque centrado en los actores les asigna relevancia a los comportamientos económicos, y enfatiza lo local como esfera de interacción, más allá de su inserción en un contexto nacional e internacional (Salom Carrasco, 2003).

En base a la idea de Lanari (1998) de que los agentes institucionales actúan regulados por las normas propias de los ámbitos en los que se desenvuelven y aprovechan los recursos para desarrollar ventajas competitivas, que potencian el rendimiento empresarial en entornos de cooperación e intercambio local, abordamos el entramado institucional de la Localidad para identificar los objetivos, los espacios de cooperación y las instancias de intercambios institucionales<sup>23</sup>. En ese análisis, también siguiendo la propuesta de Ferraro y Costamagna (2000), tomamos en cuenta el origen, los sectores representados y los propósitos de cada entidad, para conocer sus competencias institucionales, el carácter de sus relaciones y sus desempeños en las propuestas y en los consensos orientados hacia el desarrollo local.

A partir de allí, se pueden verificar las experiencias de aprendizajes y las habilidades de interacción entre los actores –a través del intercambio de información y de conocimientos, del

---

<sup>21</sup> De acuerdo con Fernández y Vigil (2009) es posible establecer los formatos de la aglomeración y su desempeño si se evalúan: la densidad institucional, las acciones cooperativas, el comportamiento de sus actores, los tipos de interacción, los objetivos, los factores implicados en el desempeño territorial, el sistema de conectividad, entre otros.

<sup>22</sup> La autora sostiene que existen algunos problemas complejos en el enfoque sobre los sistemas territoriales de innovación como: la falta de precisión conceptual, el estudio de casos menos exitosos, las investigaciones estáticas y no sobre procesos de cambios y adaptación, las mismas explicaciones para escalas diferenciadas (local-regional), las miradas parcializadas sobre el desarrollo local, los desafíos metodológicos para el estudio de redes, y las dificultades de medición y cuantificación de los procesos de innovación territorial. Ello requiere de un cambio de enfoque que incorpore nuevos conceptos y preguntas, a través de métodos cualitativos que complementen el análisis econométrico (Salom Carrasco, 2003).

<sup>23</sup> De acuerdo con la propuesta de Costamagna (2000).

ejercicio de prácticas cooperativas y de acciones conjuntas (como pasantías, capacitación de recursos, o funciones sociales)– para determinar la matriz de liderazgos y las tramas de poder interinstitucional, catalizadoras de las demandas e iniciativas de la comunidad. En ello interviene, la perspectiva de un capital social<sup>24</sup> –centrado en los valores y en las actitudes comunitarias– que valorizan los estudios sobre redes y conductas de confianza social, para interpretar la complejidad de los procesos de desarrollo.

Las conductas innovadoras que adoptan los actores se interpretan como los procesos interactivos y de aprendizajes empresariales, a nivel organizacional, de productos y de procesos<sup>25</sup>. Los sistemas de innovación surgen a partir de los recursos disponibles en un territorio<sup>26</sup>, de las estrategias innovadoras y de sus resultados. En ese sentido, de acuerdo con Ferraro y Costamagna (2000), las aglomeraciones productivas son facilitadoras de los aprendizajes no sólo a través de las vinculaciones de mercado sino, también, de las relaciones extraeconómicas centradas en los factores culturales, sociales e institucionales. Las relaciones cara a cara generan lazos de confianza donde se comparten códigos, valores y normas y, a la vez, contribuyen a la transmisión de conocimientos, especialmente tácitos, que se traducen en elementos competitivos. Por ello, en esa “atmósfera industrial” operan: una división de tareas a lo largo de la cadena de valor, centros de conocimientos y aprendizajes, y una densidad institucional con una subcultura compartida que, bajo estructuras de poder de gobernanza<sup>27</sup>, incrementan el capital social.

---

<sup>24</sup> El concepto de capital social ha tenido un notable desarrollo a partir de los aportes de Bourdieu, Coleman y Putnam. En el caso del primer autor el capital social aparece como un instrumento analítico de procesos vinculados a la dinámica de clases y a las relaciones de poder, mientras, los autores restantes valoran el deterioro del capital social como un aspecto negativo para la sociedad. Los tres comparten la idea de capital social como un conjunto de recursos, basado en las relaciones sociales, que pueden ser creado, mantenido o destruido, pero Coleman y Bourdieu se centran en el actor y lo ven como una ventaja individual, en tanto, Putnam lo entiende como un atributo comunitario (Ramírez Plascencia, 2005).

<sup>25</sup> La innovación empresarial consiste en un proceso de mejora de productos y en la organización, tendiente a ampliar su competitividad y flexibilizar sus comportamientos a los nuevos requerimientos, pero –a la vez– se encuentra estrechamente ligado a la capacidad de iniciativa del marco socio-institucional en el que tiene inserción, y ello le otorga una impronta específica. De allí que se habla de un medio innovador como un sistema de relaciones que incluye el sistema de producción, la cultura técnica y los actores, y del carácter endógeno de la innovación, porque involucra a distintos agentes (empresas, instituciones, funcionario), implica conocimientos científicos y tácitos, y refuerza el vínculo con el territorio (Martín, 2008).

<sup>26</sup> Los recursos favorecedores de un entorno propicio a la innovación son los humanos que incluyen el potencial intelectual y creativo; los financieros que involucran a los incentivos y a las inversiones, y los dotacionales como la infraestructura, el esfuerzo institucional, la participación en redes, los compromisos ambientales, los espacios tecnológicos y las formas de gobernanza. (González Romero, 2010).

<sup>27</sup> La gobernanza es el arte de gobernar para lograr el desarrollo económico, social e institucional. Su éxito depende de los liderazgos de los gobiernos, la participación de los sectores sociales y la solidaridad y eficacia en manejo de recursos, todo ello para coordinar las demandas del colectivo sobre la base de la inclusión, la cooperación pública privada, gestiones públicas modernas, eficaces y transparentes, inversiones para transformar la realidad local, implicación y cooperación de vecinos, y estímulos a ideas y a prácticas en la sociedad civil (Orduna Allegrini, 2012).

Descubrir la presencia, en los años '70 en General Pico, de algunos de estos indicadores, junto al aumento en el número de establecimientos, del empleo y de la población, la ampliación de los mercados y de las inversiones en infraestructura, el incremento de los recursos públicos y la configuración de un sistema de redes socio-institucionales con una activa participación en apoyo al sector productivo, (Méndez, 2002; González Romero, 2010), puede dar cuenta de la presencia de un incipiente núcleo productivo industrial en la Provincia.

### **El recorrido de la investigación: técnicas metodológicas y acceso a la documentación**

Como se expresó anteriormente, en el esquema analítico se articulan diferentes dimensiones o escalas como son: los condicionantes del escenario macroeconómico, los alcances de las políticas públicas instrumentadas, y las lógicas y habilidades desplegadas por los actores en sus entornos.

En el ámbito macroeconómico, es útil observar los comportamientos de los principales indicadores para referenciar el sendero recorrido y entender –así– el accionar estatal y el desempeño industrial, en un contexto de alta volatilidad. Pero, además, la vinculación con perspectivas centradas en las teorías de la empresa intenta superar los enfoques de exclusiva naturaleza estructural, para incorporar un análisis dinámico en base a variables de índole cuantitativa y cualitativa.

Revel (2011) propone el principio de variación de las escalas y el juego razonado de diferentes planos de observación sobre la realidad social, lo cual supone una dimensión discontinuista. Esto es, la posibilidad de observar un fenómeno con diferentes escalas –cuyas lógicas se entiende si se abordan desde distintos niveles– para pensar los procesos no como algo único y homogéneo, sino como un conjunto de actores e instituciones que entran en oposición<sup>28</sup>.

En la tarea de articulación metodológica concurren distinto tipo de información suministrada por fuentes primarias y secundarias, los datos y relevamientos estadísticos y los recursos orales, recopilados mediante entrevistas abiertas realizadas tanto a representantes de la esfera estatal, como a referentes del ámbito empresario.

Si bien, la incorporación del componente descriptivo de la realidad productiva provincial responde al propósito de comprender la trayectoria política, económica y social operada a fines del siglo XX, impera –al mismo tiempo– la necesidad de no perder de vista los problemas de

---

<sup>28</sup> “Desde una variación de las escalas de observación se puede esperar un beneficio analítico en el acercamiento hacia los fenómenos, una puesta en valor de la discontinuidad entre los diferentes niveles, también podemos esperar un enriquecimiento de las hipótesis y de las interpretaciones que somos capaces de formular” (Revel, 2011:25-26).

escala, en razón de que las actividades económicas –por sus características geográficas, históricas y demográficas– quedaron distantes de las desarrolladas en otros ámbitos del país, con mayor densidad poblacional e impulso económico.

Como se mencionó previamente, una significativa limitante en el proceso investigativo es la restricción documental sobre la evolución sectorial, existente en instituciones y en organismos oficiales, y ello demuestra el tibio interés que reviste, el tema industrial, como foco de atención en el ámbito político. Esa renuencia también está presente en el imaginario de personal de reparticiones públicas, proclive a desestimar la importancia de estudiar el sector manufacturero, debido a su reducida incidencia, en el producto bruto geográfico<sup>29</sup>. A ello debe sumarse, por un lado, las restricciones de acceso a la información de entidades financieras provinciales y, por otro, la escasa información sistematizada sobre la estructura socioeconómica argentina, en el período abordado, lo cual reduce las posibilidades de conocer las particularidades de las economías regionales, y restringe la orientación de las decisiones políticas públicas, en función de las necesidades planteadas<sup>30</sup>.

En los análisis de carácter cuantitativo cobran significación las referencias censales sobre la evolución sectorial, el número de establecimientos, el nivel de empleo generado, la ocupación media por unidad fabril, y la participación industrial en el total nacional<sup>31</sup>, a las que le sirven de complemento los informes socioeconómicos elaborados por la Dirección de Estadísticas y Censos de La Pampa. No obstante, los censos presentan algunos inconvenientes a la hora de comparar sus datos, dado que utilizan varias operaciones metodológicas e informaciones con diferentes niveles de agregación, manejan distintos clasificadores para las actividades económicas y sólo algunos registros provinciales contienen estadísticas departamentales.

Otros documentos valiosos son algunas comunicaciones del Consejo Federal de Inversiones (CFI) referidas a los estudios de factibilidad técnico-económica para la instalación de nuevos emprendimientos industriales en La Pampa. En varios informes de avance –realizados en 1971 y a partir de viajes efectuados por técnicos y consultores– se exponen aspectos relacionados con los recursos naturales y humanos disponibles, la oferta financiera, la infraestructura y las actividades industriales existentes, entre otros, con el fin de analizar su composición y diagnosticar las

---

<sup>29</sup> Así lo sostenía uno de los responsables técnico de la Dirección de estadísticas provincial, al momento de requerir datos cuantificables, aduciendo la escasa influencia del sector en el devenir económico de la región. Como más adelante se verá, sólo en contadas situaciones, la participación industrial logró alcanzar los dos dígitos en el producto provincial.

<sup>30</sup> Tal lo indicaba un informe del CFI en 1988.

<sup>31</sup> Particularmente, los Censos Económicos Nacionales de 1974, 1984, 1994 y 2004.

posibilidades de localización industrial en la Provincia. En dichos avances se establecen recomendaciones sobre las industrias existentes, su ordenamiento físico, y las políticas beneficiosas para el sector, así como también se expresa la conveniencia de crear parques industriales, como herramientas básicas para incentivar las posibilidades de desarrollo provincial.

Del mismo modo, resultan significativos la información sobre las acciones de gobierno suministrada por la Secretaría de Industria y por la Dirección de Planeamiento de la Provincia, y los discursos de inicio y de balance de gestión de los gobernadores, en tanto aportan algunos antecedentes e indicadores de la realidad económica provincial.

Con el fin de articular diversos planos de observación y favorecer el análisis de la lógica empresarial y de las estrategias de acción llevadas a cabo para enfrentar los cambios de paradigma, se incorpora un estudio de caso sobre una firma metalmecánica.

El estudio de casos acude al propósito de reconstruir, desde una mirada cualitativa, el desempeño de una industria pampeana en un contexto macroeconómico complejo y vacilante<sup>32</sup>. Ello permite, por un lado, considerar los diferentes comportamientos y estrategias esgrimidos y, por otro, la posibilidad de reconstruir, a través de su vida relacional, el sistema de redes institucionales conformado en el territorio, para poner en discusión –bajo un prisma de mayor complejidad– aspectos referidos al ejercicio de las prácticas empresariales y de sus interacciones con el entorno local.

En relación con ello, resulta adecuado periodizar la trayectoria de Industrias Maracó S.A para identificar sus capacidades de respuestas en contextos inciertos. Es, allí, donde como sostiene Pascuali (2014) la historia oral<sup>33</sup> permite acceder a nuevas interpretaciones del mundo desde una subjetividad cargadas de sensibilidades, experiencias y saberes que, al triangularse con fuentes de información más tradicionales, contribuye a ampliar las perspectivas de estudio.

De ese modo, la incorporación de la historia oral posibilita enriquecer el análisis de los procesos abordados, a través de los relatos de los protagonistas<sup>34</sup>, e implica poder ingresar en un mundo íntimo –compuesto por historias, anécdotas, emociones y frustraciones– que cobra diversos sentidos con el paso del tiempo<sup>35</sup>. Entonces, el rol de las subjetividades adquiere relevancia y, en esa sintonía, los testimonios y las experiencias de los actores permiten dar

---

<sup>32</sup> Los estudios sobre empresas requieren la articulación de enfoques teóricos e históricos para poder conocer, con mayor grado de profundidad, sus trayectorias y desempeños en diferentes contextos (Barbero, 2006).

<sup>33</sup> Sobre historia oral ver a Pittaluga (2015).

<sup>34</sup> Pascuali (2014) sostiene que, si bien no existe una relación de necesidad entre historia oral y reciente, ambas se potencian y las fuentes orales vuelven, a la investigación histórica, sensible y humana.

<sup>35</sup> “Se trata, en suma, de un pasado ‘actual’ o, más bien, de un pasado en permanente proceso de ‘actualización’ y que, por tanto, interviene en las proyecciones a futuro” (Franco y Levín, 2007:31).

respuestas a muchas de las interpelaciones planteadas, pero también, nos obliga a recurrir a un instrumental metodológico específico.

Así, la información brindada por los referentes entrevistados se articula con las evidencias cuantitativas, las políticas públicas y el desarrollo institucional, para avanzar sobre el desempeño de los actores, la densidad institucional, las políticas de fomento, la circulación de conocimientos, las conductas innovadoras, y la conformación de redes en el sistema productivo local.

La reconstrucción de la trayectoria empresarial se basa en entrevistas realizadas a distintos actores locales, y en algunos balances de sus estados contables, pero –cabe aclarar– que la disposición de este último tipo de fuentes fue limitada para el caso de Industrias Maracó, y sólo tuvimos acceso a algunas memorias y balances correspondientes a la década del ‘70. Ello expone, las dificultades propias de los estudios sobre empresas, especialmente en los casos de índole familiar, porque acotan el acceso a sus registros y documentos o, como en aquellas firmas societales que, sin una tradición archivística y ante la falta de continuidad, no han preservado sus registros documentales. No obstante, el sustrato documental obtenido se complementa con información periodística y de instituciones del medio como fundaciones, cámaras empresariales y organismos oficiales.

A través de distintas entrevistas semiestructuradas<sup>36</sup> a informantes locales claves se reconstruyen los inicios y la evolución estratégica de la metalmecánica Industrias Maracó, los cambios gerenciales y organizativos, las adaptaciones tecnológicas, como así, también, las capacidades de respuestas, las vinculaciones con el medio local y la impronta identitaria asignada al territorio. Ello es posible gracias a los relatos de los protagonistas, que siguiendo a Pascuali (2014) permiten transmitir el ideario, las costumbres y los valores compartidos por el imaginario colectivo.

Las entrevistas se realizaron de forma directa, durante toda la etapa de investigación, sin perder de vista la triangulación entre entrevistado-entrevistador postulada por Portelli (2004:44): “El entrevistador es, en una medida no secundaria, también co-autor, y la entrevista es un hecho fascinante también desde el punto de vista teórico, justamente porque pone en discusión la idea de autoridad del siglo XIX, de un texto fijo producto de un único autor: aquí tenemos un texto cambiante y es producto de al menos dos personas a la vez”.

---

<sup>36</sup> Al respecto Portelli (2004:38) sostiene: “Entonces, cuando hacemos una entrevista, nos encontramos en presencia de un evento –insisto que es un evento porque lo creamos nosotros: la historia que recogemos no existe naturalmente– pero el producto de este encuentro extremadamente híbrido, en el cual la intención del narrador de contar las cosas como han ocurrido, instituyendo con lo histórico un pacto referencial, convive con el deseo de hablar de sí y representarse...”.

Establecemos como informantes claves a aquellas personas con un activo accionar en instituciones del medio; a referentes sociales, que guardan en su memoria apreciaciones sobre el devenir local y provincial; a empresarios locales con percepciones y valoraciones relacionadas al desarrollo de la comunidad, y a funcionarios oficiales locales y provinciales para dar cuenta de las políticas públicas instrumentadas.

### **Estructura organizativa de la tesis**

Para poder discutir y desarrollar los ejes interpretativos propuestos previamente, la tesis se estructura en cinco capítulos en base al andamiaje teórico-metodológico expuesto.

Como punto de inicio, se presenta una descripción breve del contexto político-económico de La Pampa y de las características de su estructura productiva en la etapa territorialiana y en los primeros años de su organización provincial (1951-1965). El capítulo 1, entonces, analiza las incipientes iniciativas industriales, la evolución de la participación manufacturera en el producto y la localización geográfica de las actividades. Asimismo, se incorpora el estudio de los inicios de la producción metalmecánica en General Pico, bajo un tejido productivo vinculado a los requerimientos de las actividades agropecuarias, un entramado social colaborativo y un ambiente favorable al surgimiento de proyectos colectivos.

El segundo capítulo reconstruye, mediante información cuantitativa, el desempeño de la estructura manufacturera provincial, y establece las convergencias y divergencias con el comportamiento del sector fabril a nivel nacional, para contribuir a complejizar el análisis de una realidad con características diversas. A partir de allí, se abre la posibilidad de explorar las trayectorias manufactureras, en ámbitos marginales y con escasa representación en el producto nacional, para establecer periodizaciones diferentes y enriquecer los estudios tradicionalmente más abocados hacia los núcleos industriales relevantes del país.

El tercer capítulo se focaliza en los marcos jurídico-políticos a nivel nacional y provincial, como herramientas tendientes a fomentar el crecimiento del sector manufacturero en un período de la historia argentina signado por un proceso de regresión productiva en la industria. Se examina, entonces, la instrumentación de distintas políticas promotoras –que incluyeron subsidios, reducciones impositivas e instalaciones de parques o zonas francas– con el fin de mostrar la intencionalidad y las capacidades estatales puestas en juego para alentar un sector que, en la Provincia, contaba con escasos recursos. A ello se suma, la evaluación de los impactos de los regímenes promocionales sobre el territorio y en el largo plazo.

En el cuarto capítulo se consideran las dinámicas territoriales y el desarrollo local, con principal atención al comportamiento de los actores en el dinamismo manufacturero de General Pico, durante los años '70 y '80, y en su posterior contracción ocurrida en coincidencia con la regresión productiva nacional. Allí, quedan expuestas las acciones estratégicas de los actores, las capacidades de negociación de los diferentes agentes de la industria, los intereses de los sectores productivos y el rol de las distintas instituciones políticas y sociales, en un contexto de extrema volatilidad.

El último capítulo, el quinto, aborda las lógicas y conductas empresariales y los atributos que permitieron, a Industrias Maracó S.A., lograr una importante inserción económico-social en el medio. La reconstrucción de la trayectoria de una empresa emblemática de la Localidad y de la Provincia, habilita a explorar en detalle las claves explicativas del devenir del núcleo productivo de General Pico. En ese sentido, el estudio de caso y la incorporación de fuentes testimoniales enriquecen las miradas de los procesos socioeconómicos y permiten entender las percepciones y los sentidos atribuidos a un proceso territorial considerado prometedor para el futuro provincial.

Luego, se exponen las conclusiones generales y se anexa información detallada sobre los distintos núcleos interpretativos abordados. También se presenta cartografía ilustrativa sobre las divisiones, tanto político-administrativas como económico-sociales, efectuadas en la Provincia y un recuento detallado de las actividades beneficiadas por la legislación nacional y provincial. Se agrega a ello, documentación fotográfica sobre la empresa Maracó para ilustrar su desempeño empresarial.

Finalmente, en esta travesía, proponemos poner en juego relacional a los actores, las instituciones, las políticas y el desarrollo local presentes en un espacio marginal, para desentrañar la discontinuidad de los procesos económicos en escalas diferentes, y así enriquecer las interpretaciones sobre un período de la historia argentina altamente volátil e inestable.

# Capítulo 1

## Un estudio sobre un espacio periférico: el caso de la provincia de La Pampa

### 1.1 Un punto de partida

La Pampa es una de las provincias más jóvenes de la Argentina, al obtener el reconocimiento jurídico-político a mediados del siglo XX. Ubicada en el centro del país tiene una superficie de 143.440 km<sup>2</sup> y una población de 318.951 habitantes, según el Censo Nacional del 2010.

El sector nororiental ha logrado mayor concentración de la población y desarrollo productivo debido a las precipitaciones más abundantes y a la mejor calidad de sus suelos<sup>37</sup>. Sin embargo, han sido su baja densidad de población, la semiaridez de sus suelos y el protagonismo del sector primario, en el producto bruto geográfico (PBG)<sup>38</sup>, los rasgos que la llevaron a integrar la zona Patagónica desde 1985<sup>39</sup>.

La expansión de la zona agropecuaria en la etapa territorialiana<sup>40</sup>, registró especial intensidad durante las primeras décadas del siglo XX, y estuvo acompañada por elevados valores de producción, altos ingresos y escasa desocupación. Aunque, a finales de los años '30 comenzó un proceso de estancamiento económico y de emigración poblacional, los datos estadísticos oficiales ubicaban al Territorio Nacional de La Pampa, hacia 1947, entre las provincias con mejores índices económicos –dada su baja densidad demográfica– en relación al ingreso por habitante, a los depósitos bancarios, a la disponibilidad de bienes de bienestar (automotores, radios, máquinas de coser) y de viviendas, a la alfabetización, y al nivel de profesionalización. No obstante, el Territorio se mantuvo al margen de la diversificación económica nacional operada, desde los años

---

<sup>37</sup> Subsecretaría de Planeamiento del Gobierno de La Pampa (1994).

<sup>38</sup> “En conjunto, entre 1950 y 1990, el sector agropecuario continuó siendo el más importante dentro de la estructura productiva, si bien paulatinamente su importancia fue descendiendo debido al crecimiento del sector terciario” Lluch y Comerci (2011:27).

<sup>39</sup> Por Ley n° 23272/85 la provincia de La Pampa se integró a la región patagónica.

<sup>40</sup> El texto de la Ley n° 1532, del 16 de octubre de 1884, que establece la organización de los territorios nacionales expresa: “Artículo 1°: Los territorios nacionales se dividen, para los efectos de la administración sin perjuicio de lo que se establezca oportunamente por la ley general de límites, en las siguientes gobernaciones:

1°.- Gobernación de La Pampa con los siguientes límites: por el Norte el paralelo 36° que divide el territorio nacional del de las provincias de Mendoza y San Luis y el paralelo 35° que la divide del de la de Córdoba. Por el Este, el meridiano 5° de Buenos Aires, que divide con esta Provincia. Por el Oeste el meridiano 10° que divide con Mendoza, hasta tocar el río Colorado, y por el Sur el curso del río Colorado”. Recuperado de:

<http://www.legislatura.lapampa.gov.ar/historia-gral-provincia/15-informacion-legislativa/leyes/17-ley-n-1532-organizacion-de-los-territorios-nacionales.html> Consultado en febrero 2017.

‘30, y continuó centrando su actividad en la producción agropecuaria con una contribución, al producto bruto geográfico, mayor al 50%, mientras la industria mantenía un desempeño muy acotado –con la elaboración de harinas, sal, madera, cueros, papel– y un desarrollo casi nulo en los rubros de maquinarias, equipos y bienes intermedios (Makler et al., 1964; Lluch y Comerci, 2011).

La Provincia comenzó a transitar su autonomía político-económica, el 20 de julio de 1951<sup>41</sup>. Así, por Decreto n° 1286, se convocó a una Convención Constituyente, que sancionó la Primera Constitución el 29 de enero de 1952 y le otorgó el nombre de Eva Perón. En junio de 1953, se inició un proceso político-institucional con la asunción de Salvador Ananía como primer mandatario provincial, pero posteriormente, el gobierno surgido de la Revolución Libertadora dejó sin efecto la Constitución Nacional de 1949 y las Constituciones de La Pampa, Chaco y Misiones<sup>42</sup>. Por consiguiente, a fines de 1959, se convocaron a nuevas elecciones para convencionales constituyentes y para autoridades provinciales y, el 6 de octubre de 1960, se sancionó una nueva Constitución que, en los años ‘90, transitó por dos procesos de reformas<sup>43</sup>.

Como se observa en el cuadro n° 2, desde sus inicios y hasta 1983, el Poder Ejecutivo provincial estuvo, principalmente, en manos de gobernantes de facto excepto los gobiernos constitucionales de Salvador Ananía, Ismael Amit y Aquiles Regazzoli. Luego, con la recuperación democrática se inició la gestión del gobernador justicialista Rubén Hugo Marín, quien asumió como gobernador en cuatro oportunidades, y se convirtió en uno de los principales referentes de la vida política pampeana.

---

<sup>41</sup> Con la Ley Nacional n° 14037 se declararon como Provincias a los Territorios Nacionales de La Pampa y Chaco. Boletín Oficial n° 16.962 del 10 de agosto de 1951.

<sup>42</sup> Para una historia política de La Pampa ver Moroni y Zink (2011).

<sup>43</sup> La reforma constitucional de 1994 incorporó nuevos derechos como: la preexistencia étnica y cultural de los pueblos indígenas, el derecho a un ambiente sano y equilibrado, y el derecho al patrimonio cultural de la Provincia. Además, se agregaron artículos que posibilitaron la reelección del Poder Ejecutivo, el mecanismo de Consulta Popular para decidir asuntos de interés general provincial y la creación de la Fiscalía de Investigaciones, entre otros. La reforma de 1999 modificó la cláusula transitoria del artículo 130 que permitía a los gobernantes, de ese momento, postularse para un nuevo acto comicial.

**Cuadro n° 2: Autoridades del Poder Ejecutivo provincial (1953-2003)**

Período	Gobernadores
1953-1955	Salvador Ananía
1955	Martín Barrantes (de facto)
1955-1956	Martín Garmendia (de facto)
1956	Víctor Arriaga (de facto)
1956-1958	Tomás Wynne (de facto)
1958	Alberto Celesia (interventor)
1958-1959	Ismael Amit (interventor)
1959-1960	Ángel Lagomersino (interventor)
1960-1962	Ismael Amit
1962	Mario Pensotti (de facto)
1962-1963	Alfredo Méndez (de facto)
1963-1966	Ismael Amit
1966	Jorge Granada (interventor)
1966-1967	Carlos González (de facto)
1967-1971	Helvio Guozden (de facto)
1971-1971	Floreal Conte (de facto)
1971-1973	Ángel Trapaglia (de facto)
1973-1976	Aquiles Regazzoli
1976-1976	Fabio Idiart (de facto)
1976-1978	Carlos Aguirre Arrieta (de facto)
1978-1981	Julio Etchegoyen (de facto)
1981-1983	Ricardo Telleriarte (de facto)
1983-1983	Eduardo Fraire (de facto)
1983-1987	Rubén Marín
1987-1991	Néstor Ahuad
1991-1995	Rubén Marín
1995-1999	Rubén Marín
1999-2003	Rubén Marín

Fuente: elaboración propia en base a Gobierno de la Provincia de La Pampa. Recuperado de: <http://www.lapampa.gov.ar/gobernantes-antteriores.html>

Una vez producida la provincialización, a principios de los años '50, el optimismo sobre las posibilidades industriales de la nueva jurisdicción alentó el propósito de diversificar la producción, con el fin de evitar la emigración poblacional<sup>44</sup>. El descenso de la población, iniciado dos décadas antes, iba a contramano con la tendencia nacional de crecimiento demográfico. Entre 1947 y 1960, las disminuciones más importantes, en torno al 34%, se dieron en Chalileo, Limay Mahuida y Curacó –departamentos recorridos por el cauce del Río Salado, desaparecido por la retención de sus aguas en Mendoza– aunque, también, sufrieron mermas cercanas al 20%, los departamentos ubicados en las zonas de invernada y cría del NE provincial (Makler et al., 1964).

Tanto las situaciones climáticas adversas como los fenómenos erosivos obligaban a los pobladores rurales a buscar otras fuentes de empleo, y ello acentuaba la contracción demográfica. Sólo tres departamentos acusaron incrementos de población por motivos específicos como fueron: Capital al constituirse como centro burocrático y crear nuevos empleos públicos; Maracó

<sup>44</sup> Así se expresaba en la Ley de Promoción Industrial n° 274/61.

debido a la evolución creciente de la industria en General Pico y, en el caso de Puelén, por la conformación de una Comisión Técnica del Río Colorado que concentró personal, en la localidad de 25 de Mayo, para ejecutar las obras de riego y afinciar una colonia dedicada al cultivo hortícola (Oroná, Grossi y Fernández, 1963; Makler et al.,1964).

Esa Comisión tuvo como objetivos realizar diversos análisis en materia geológica, hidrológica y topográfica para promover el aprovechamiento acuífero, y prever la ejecución de un dique regulador y una central hidroeléctrica en Casa de Piedra, en el sur de la Provincia. Sin lugar a duda, la carencia de agua constituía un punto de estrangulamiento para la actividad económica y obligaba a encarar estudios sobre los recursos hídricos subterráneos. Por otro lado, el suministro energético –a cargo de organizaciones cooperativas, municipalidades y comisiones de fomento– constituía una preocupación para la administración provincial y, por ello, se planeaba aumentar la producción eléctrica, a través de centrales zonales ubicadas en las localidades de Realicó, General Pico, Victorica, Santa Rosa, General Acha y Guatraché.

En cuanto a las comunicaciones, los ramales ferroviarios Julio A. Roca y General Sarmiento vinculaban el NE pampeano con el puerto de Buenos Aires, pero la carencia de redes de transporte en el resto del territorio también impulsaba una afluencia migratoria, desde los puntos más alejados hacia los centros de producción y de consumo. Con un alto predominio de caminos de tierra y de ripio, las rutas pavimentadas, en ese período, sólo alcanzaban el 3,9 % de la red vial, aunque desde Vialidad Nacional y Vialidad Provincial se preveían programas para la ampliación y la mejora de las redes existentes (Oroná, Grossi y Fernández, 1963).

En los años '50 la producción primaria se centralizaba en explotaciones agrícolas-ganaderas ubicadas en el NE provincial, con precipitaciones cercanas a los 600 milímetros anuales. El centeno y el trigo se industrializaban a través de los Molinos Emilio Werner, radicados en las localidades de Realicó y de Santa Rosa, y el Molino Fénix, en General Pico y, aunque estos establecimientos llegaron a ocupar un importante papel económico y social en la Provincia –con un promedio ocupacional de 80 a 100 personas cada uno– las dificultades financieras los obligaron, a inicios de los '80, a cerrar de manera definitiva sus puertas.

A pesar de que la amplia actividad ganadera generaba materia prima óptima para la instalación de plantas industriales orientadas al abastecimiento local y a la exportación, a principios de los años '60, sólo se disponía de una cámara frigorífica en la localidad de General Pico, perteneciente a la firma Vizental y Cía, dedicada a productos de aves y liebres. En ese momento, se entendía que el crecimiento económico de La Pampa debía darse, por medio del

mejoramiento técnico de la producción agropecuaria, del desarrollo de nuevas actividades agrícolas (frutales, granjas, tambos), y del impulso industrial. En tal sentido, se preveían algunos programas de industrialización lechera, especialmente en las localidades de Bernardo Larroudé e Intendente Alvear, para la elaboración de quesos y de mantecas (Oroná, Grossi y Fernández, 1963).

Las políticas públicas de aplicación de los planes agropecuarios y de la colonización del Río Colorado se encaminaron a impulsar las actividades agrícolas<sup>45</sup>, pero al mismo tiempo, cobraba fuerza la idea de que la promoción del desarrollo industrial era el factor clave para la absorción de mano de obra y hacia allí debían orientarse los mayores esfuerzos (Makler et al., 1964).

La producción extractiva, en el sudeste provincial, contó con una industrialización primaria de la sal, pero sin una mayor diversificación para lograr un aprovechamiento integral de la materia prima. La acentuada disminución pluviométrica del oeste pampeano –cercana a los 200 milímetros– determinó un ambiente desolado, erosivo y con escasas comunicaciones, no adecuado a la producción agropecuaria mientras que, en el también desértico sudoeste provincial, el aprovechamiento del Río Colorado despertaba expectativas de un futuro más favorable. Asimismo, otra actividad tradicional importante fue la explotación de los bosques de caldén y de algarrobo, con la instalación de aserraderos dedicados a la producción de parquet en distintas localidades. No obstante, en los ‘60, la demanda decreció debido a la preferencia por el parquet de maderas claras, no producidas en la Provincia, y al descenso de la construcción de viviendas económicas, lo cual motivó flujos migratorios hacia lugares con mayores perspectivas de trabajo.

Como las principales actividades económicas estuvieron relacionadas primero a la producción agropecuaria y, luego, a los servicios, el sector manufacturero pampeano se desarrolló en forma acotada, fundamentalmente, en dos de sus departamentos: Capital y Maracó siendo, este último, el de mayor concentración para la rama metalmecánica (ver figura n° 1).

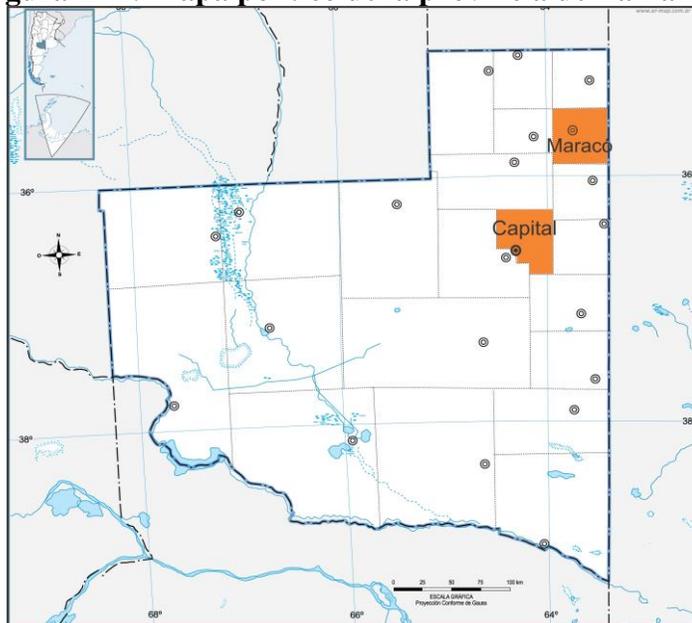
Ahora bien, mientras en General Pico se destacó la producción metalúrgica, con la elaboración de implementos agrícolas y la presencia de talleres técnicos y de rectificación de motores, en Santa Rosa se desarrolló un importante movimiento comercial y de servicios, vinculado a sus funciones como centro administrativo y a su actividad molinera. Ello, como se analizará más adelante, le otorgó a la actividad una marcada centralización productiva, en los espacios con mayor densidad demográfica en la Provincia.

---

<sup>45</sup> Ver las políticas de planificación en La Pampa para el período 1955-1976 en Lluch (2017).

A todo esto, se agrega que La Pampa se constituyó en una jurisdicción con una estructura estatal de peso, que brindó empleo a un número importante de residentes, especialmente, en las localidades de mayores dimensiones<sup>46</sup>, y ello moderó los impactos de los ciclos contractivos en el bienestar general de la población. Por eso, resulta ser un espacio de interés, por presentar algunos elementos distintivos a otras jurisdicciones y aportar características diversas a los procesos económicos territoriales de finales de siglo.

**Figura n° 1: Mapa político de la provincia de La Pampa**



Fuente: <http://mapoteca.educ.ar/.files/index.html.1.20.html>

Un hito de significación en la historia provincial –aunque ya habían existido algunos antecedentes de integración– fue su incorporación en la región Patagónica, en 1985, y sus posibilidades de acceso a los beneficios regionales<sup>47</sup>. En 1996, con las intenciones de reforzar la integración y de reafirmar la identidad patagónica, el gobernador pampeano Rubén Hugo Marín propuso el encuentro de las provincias del sur, donde se concretó la firma del Tratado Fundacional de la Región Patagónica. En él, se plasmó la voluntad de promover acciones para el

<sup>46</sup> La Pampa se ubica en el octavo lugar del ranking de provincias con más empleo público con 63 empleados por cada mil habitantes “La Pampa, en el top ten del empleo público” en *Diario textual.com* del 30/12/2015. Recuperado de: <http://www.diariotextual.com/economia/item/30529-la-pampa-en-el-top-ten-de-provincias-con-m%C3%A1s-empleo-p%C3%BAblico.html> Consultado en julio 2017.

<sup>47</sup> En 1964, La Pampa participó en la reunión de gobernadores de las provincias del Sur con la intención de integrarse a ellas por razones económicas y sociales. Posteriormente, por Decreto reglamentario de la Ley n° 16964/66, fue incorporada a la región del Comahue junto a Neuquén, Río Negro y quince partidos del SO de la provincia de Buenos Aires. En 1976, la legislación incluyó a La Pampa, para los regímenes de promoción en la zona denominada Nord-patagónica.

desarrollo humano y el progreso económico-social con el aporte de soluciones a los problemas comunes, pero reforzando –a la vez– las autonomías provinciales<sup>48</sup>.

## **1.2 La actividad manufacturera en los inicios de la Provincia (1951-1965)**

La historia industrial en la provincia de La Pampa se caracterizó por un desempeño con escaso desarrollo y diversificación. Si se analiza –raudamente– su recorrido se verifica, durante la etapa previa a la provincialización, la prevalencia de talleres manufactureros vinculados a las actividades de carpintería, herrería y a los hornos de ladrillos. Sin embargo, fue la industria harinera la de mayor protagonismo, hasta los años ‘30. A partir de allí, el país transitó por un modelo sustitutivo de importaciones que elevó el número de establecimientos dedicados a los procesos industriales, aunque su impacto en la estructura productiva territorial, fue de menor relevancia al operado a nivel nacional. Fue así como los establecimientos orientaron su producción hacia bienes de consumo con escaso valor agregado, y los alimentos se constituyeron en el rubro de mayor preeminencia. Por su parte, la industria de la madera ocupó un lugar destacado hasta 1960 pero, luego, perdió ese posicionamiento como resultado de la progresiva reducción de los bosques de caldenes en la Provincia (Lluch y Comerci, 2011).

A pesar de la preeminencia de las actividades agropecuarias, desde los años ‘60, se distinguió un movimiento industrial orientado a la elaboración de los recursos regionales, a la producción de maquinarias para el agro, y al mantenimiento de equipos. En algunos casos, como se verá en el capítulo 3, estas actividades contaron con el apoyo de la primera ley provincial de promoción industrial<sup>49</sup>. Sin embargo, estos incentivos buscaron atender, prioritariamente, a los proyectos de construcción hotelera, a la actividad molinera, y a los productos de cerámica sin impactar, con mayor fuerza, en los sectores más dinámicos de la economía, como la producción metalmeccánica.

Según los registros de la Dirección Provincial de Estadísticas (ver cuadro n° 3). a principios de esa década, La Pampa contaba con 1.642 establecimientos industriales con un claro predominio de las actividades del rubro alimenticio en la elaboración de sodas de mesa, la panificación y la molienda harinera, destinadas a abastecer el mercado provincial y el de algunas provincias limítrofes. Varios aserraderos se dedicaban a la producción de parquets, con una

---

<sup>48</sup> Ver Tratado Fundacional de la Región Patagónica (1996).

<sup>49</sup> Ley n° 274/61.

importante capacidad empleadora<sup>50</sup>, a la elaboración de tranqueras, mangas, carrocerías y muebles, y a la carpintería de obra. Para lograr esos objetivos productivos se explotaron, principalmente, las zonas boscosas en los departamentos de Conhello y de Loventué<sup>51</sup>, pero sin ajustarse a criterios lógicos y haciendo peligrar las condiciones climatológicas y de los suelos naturales (Makler, 1964).

En ese momento, la industria de la construcción también mostró una significativa expansión debido al incremento de las viviendas públicas y privadas, y a la incorporación de plantas de elaboración de materiales. Pero un importante desarrollo industrial se apreció en las actividades metalúrgicas en la localidad de General Pico (departamento Maracó), con la reparación de maquinarias agrícolas y numerosas actividades como la fundición, la fabricación de implementos rurales y de repuestos industriales, la elaboración de bombas para combustibles y de llantas, la fabricación de lavarropas y dínamos, de carrocería metálica, y de motores eléctricos y acumuladores.

Por otro lado, aunque la explotación ganadera no era encarada con un criterio industrial, para el aprovechamiento de la carne y de sus subproductos, existían algunos saladeros de cueros en la Provincia, y una curtiembre en General Pico, con un equipamiento rudimentario, dedicada a la producción de suelas y de badana para los mercados de provincias vecinas. Asimismo, la producción de lana alentó algunas iniciativas de instalación de lavaderos, hilanderías y tejedurías, aunque no tuvieron una concreción efectiva<sup>52</sup>.

---

<sup>50</sup> A principios de la década del '60, la actividad de los aserraderos llegó a emplear a un millar de operarios (Oroná, Grossi y Fernández, 1963).

<sup>51</sup> Ver mapa departamental en el Anexo.

<sup>52</sup> Un proyecto de industrialización de la lana, presentado al Consejo Provincial de Desarrollo preveía atender, primeramente, las etapas de lavado e hilado para llegar, luego, a la de tejido y a la elaboración de lanolina, fundado en la amplia disponibilidad de materia prima en la Provincia (Consejo Provincial de Desarrollo Provincia de La Pampa, 1966).

**Cuadro n° 3: Número de establecimientos provinciales por rubros (1963)**

<b>Rubros</b>	<b>Establecimientos</b>	<b>%</b>
<b>Industrias</b>	<b>644</b>	<b>39,22</b>
Química	20	
Alimentos y bebidas	363	
Textiles	3	
Madera	71	
Construcción	139	
Metalúrgicas	15	
Extractivas	13	
Varias	20	
<b>Servicios</b>	<b>717</b>	<b>43,67</b>
Usinas	53	
Talleres mecánicos	302	
Talleres eléctricos	62	
Herrerías	110	
Varias	190	
<b>Artesanías y oficios</b>	<b>281</b>	<b>17,11</b>
Sastrería	62	
Confeccionista	38	
Calzados compostura	78	
Relojería	37	
Pintura	21	
Tintorería	13	
Hojalatería	15	
Varios	17	
<b>Total</b>	<b>1.642</b>	<b>100</b>

Fuente: elaboración propia en base a Desarrollo Industrial de la Provincia de La Pampa (1963) p.72-73.

Respecto a la distribución geográfica, como se expresa en el cuadro n° 4, las actividades fabriles, de servicios y artesanales se concentraban –principalmente– en la localidad de General Pico con industrias dedicadas a la producción química, alimenticia, textil y metalúrgica. En la ciudad capital, los sectores de energía y la construcción reunían el mayor número de establecimientos –como consecuencia de la construcción pública, alentada por la reciente provincialización– mientras que las industrias extractivas de cloruro y sulfato de sodio se localizaban en los departamentos de Hucal, Caleu-Caleu, Guatraché y Puelén. De este modo, la radicación industrial coincidía, principalmente, con la zona de explotación agrícola ganadera, situación explicativa del despoblamiento acaecido en gran parte del territorio provincial.

**Cuadro n° 4: Distribución geográfica de la industria provincial por Departamentos (1963)**

<b>Departamentos</b>	<b>Industrias</b>	<b>Ind. de servicios</b>	<b>Artesa. y oficios</b>	<b>Total</b>
Maracó	114	94	36	244
Capital	87	93	36	216
Realicó	52	73	35	160
Conhello	47	79	30	155
Quemú Quemú	46	63	36	145
Chapaleufú	45	43	23	111
Hucal	41	56	12	109
Rancul	46	36	10	92
Atreucó	33	40	11	84
Catriló	29	24	16	69
Utracán	27	27	11	65
Trenel	22	30	11	63
Guatraché	24	29	7	60
Loventue	13	21	6	40
Toay	10	9	1	20
Caleu-Caleu	5	-	-	5
Puelén	2	1	-	3
Chalileo	1	-	-	1
<b>Total</b>	<b>644</b>	<b>717</b>	<b>281</b>	<b>1642</b>

Fuente: Desarrollo Industrial de la Provincia de La Pampa (1963) p. 77.

El cuadro n° 5 muestra las actividades desarrolladas en los dos principales centros productivos provinciales. Si bien General Pico contaba con un mayor número de establecimientos con respecto a Santa Rosa, la diferencia más amplia, entre ambas jurisdicciones se daba en el rubro industrial, mientras la situación se presentaba menos dispar en los rubros de servicios y de artesanías.

**Cuadro n° 5: Localización de actividades en General Pico y Santa Rosa (1963)**

Rubros	Gral. Pico	Santa Rosa
<b>Industrias</b>		
Química	9	8
Alimentos y bebidas	47	42
Textiles	3	-
Madera	11	9
Construcción	15	22
Metalúrgicas	11	2
Extractivas	-	-
Varias	8	1
<b>Servicios</b>		
Usinas	1	1
Talleres mecánicos	31	27
Talleres eléctricos	6	14
Herrerías	9	3
Varias	34	40
<b>Artesanías y oficios</b>		
Sastrería	12	11
Confeccionista	1	3
Calzados compostura	12	3
Relojería	2	7
Pintura	2	3
Tintorería	5	2
Hojalatería	-	-
Varios	2	3
<b>Total</b>	<b>221</b>	<b>201</b>

Fuente: elaboración propia en base a Desarrollo Industrial de la Provincia de La Pampa (1963) pp. 81-82

En 1964, el Gobernador Ismael Amit firmó un convenio con el Instituto de Investigaciones Económicas y Financieras de la Confederación General Económica (CGE) para concretar un estudio sobre las condiciones presentes en la Provincia, a fin de elaborar proyectos industriales que contribuyeran a elevar el ingreso neto regional y al arraigo de la población. El mismo se fundamentó en la necesidad de diversificar la economía, en concurrencia con el accionar desarrollista llevado a cabo a nivel nacional<sup>53</sup>.

En el informe se sugería pensar un desarrollo industrial basado en establecimientos modernos y amplios –para poder cubrir distintos mercados– y sustentado en el aprovechamiento de los recursos naturales, ante lo cual la promoción debía orientarse hacia los productos agropecuarios, las salinas y los bosques<sup>54</sup>. En relación con ello, entre las iniciativas industriales

<sup>53</sup> Se resaltaba la trascendencia del acuerdo debido a que “por primera vez las autoridades de una provincia argentina encomiendan a un organismo empresario la concreción de las bases técnicas de un grupo de plantas industriales. Se trata de un enfoque nuevo de acción promotora del estado que indudablemente servirá de experiencia a las otras provincias...” (Makler, 1964: VII).

<sup>54</sup> “Industrializar, en los conceptos más modernos, es llevar los beneficios de la técnica a todas las etapas de la producción, especialmente a lo que se refiere al mejor aprovechamiento de las riquezas naturales: por lo tanto, todo lo que signifique la elaboración con las técnicas más modernas de la producción vacuna, ovina, de la sal o de los

aconsejables de estudiar se encontraban: la producción frigorífica, lechera, lanera, de alimentos balanceados, maderera y minera, y se enfatizaba la responsabilidad de la autoridad pública para fomentar un “clima industrial” nutrido de proyectos atractivos para la inversión. Además, se unía, una firme confianza en las posibilidades de desarrollo pampeano, respaldado por el volumen de ahorros provinciales –que esperaban oportunidades de inversión– y por el entusiasmo y la capacidad potencial del empresariado local (Makler, 1964).

No obstante, para algunos dirigentes políticos como Ismael Amit<sup>55</sup>, la Provincia adolecía de defectos estructurales para emprender una dinámica de desarrollo más activa. La incapacidad del sector agropecuario –principal fuente de recursos– de absorber los incrementos vegetativos de la población expulsaba a los trabajadores hacia otras actividades. Frente a ello, se proponía diversificar la estructura manufacturera para multiplicar la producción y mejorar la distribución del ingreso, con una retribución más justa del trabajo (Amit, 1993). En su discurso pronunciado al asumir el cargo de gobernador, el 12 de octubre de 1963, sostenía que solamente la actividad agropecuaria altamente tecnificada y una industria basada en materias primas nacionales podían transformar la estructura económica del país y de la Provincia<sup>56</sup>.

Como se expondrá en el capítulo 2, en la década del ‘60 los productos alimenticios representaban el 60% de la producción industrial pampeana –especialmente a través de los molinos harineros, que ocupaban un 30% de la mano de obra– mientras la metalmecánica, era la segunda rama en importancia con una participación del 8% en el valor de la producción y, entre el 26 y 38%, en el nivel de ocupación<sup>57</sup>. Asimismo, la prohibición de los mataderos establecida por Ley Federal de Carnes<sup>58</sup> impulsó, en los ‘70, el surgimiento de los frigoríficos que, junto a la industria láctea, limitaron la preeminencia absoluta detentada por los molinos harineros en la órbita provincial<sup>59</sup>.

Una década después, el valor de la producción industrial ubicaba, en primer lugar, a los alimentos y bebidas con el 46%. Le seguían los productos metálicos, maquinarias y equipos con un aporte del 25%, los textiles –especialmente la confección de prendas de vestir– con el 11,5%,

---

cereales, eleva el valor de la producción nacional en una forma que se vincula con sus intereses más firmes” (Makler, 1964:71).

<sup>55</sup> Interventor (1958-60) y dos veces gobernador constitucional (1960-62 y 1963-66), acompañó los avances institucionales en los años fundacionales de la Provincia.

<sup>56</sup> Ministerio de Economía y Asuntos Agrarios de la Provincia de la Pampa. *Programa de Promoción industrial* (1964).

<sup>57</sup> Subsecretaría de Planeamiento Gobierno de La Pampa (1994).

<sup>58</sup> Ley n° 18811/70. Régimen de habilitación y funcionamiento de establecimientos faenadores. Boletín Oficial n° 22.045 del 2/11/70.

<sup>59</sup> Subsecretaría de Planeamiento del Gobierno de La Pampa (1994).

los productos de plástico con el 5,9% y, finalmente, las actividades restantes con el 11%<sup>60</sup>. Ello reflejó un aumento de la actividad metalúrgica de la mano con una mayor diversificación productiva.

Varias de las políticas puestas en ejecución como: la creación del Parque Industrial en General Pico y de la Zona Industrial en Santa Rosa, la expansión de las comunicaciones, el mayor acceso a la energía eléctrica<sup>61</sup> y el crecimiento de la demanda de los centros urbanos contribuyeron a aumentar la inversión manufacturera en la Provincia. Debido a ello, a mediados de los '80, la realidad industrial se diversificó, y la distribución espacial de las inversiones se amplió hacia las plantas lácteas –en los departamentos de Atrucó y Guatraché– la producción frigorífica en Conhelo, y a las actividades molinera y salinera en Atrucó y Hucal<sup>62</sup>.

La estructura económica de la Provincia estuvo, históricamente, dominada por el sector primario que contribuía con valores mayores al 50% del PBG, mientras el sector secundario lograba apenas superar el 20%, tironeado por el despegue de la rama de la construcción. Como se observa en el cuadro n° 6, las actividades terciarias mostraron un desempeño sostenido, entre 1970 y 1990, gracias a la expansión del sector público y a los procesos de urbanización registrados en la Provincia, con el consecuente incremento de los servicios.

**Cuadro n° 6: Participación porcentual por sectores en el PBG de La Pampa**

Sectores	1970	1980	1990
Primario	55,84	50,39	47,99
Secundario	12,48	15,75	20,91
Terciario	31,68	33,86	31,10
Total	100	100	100

Fuente: Subsecretaría de Planeamiento. Gobierno de La Pampa (1994).

Las actividades manufactureras provinciales se concentraron sectorial y espacialmente. Los establecimientos productivos de origen familiar y de características artesanales dedicados, predominantemente, a la producción de alimentos y a la metalmecánica se radicaron en las localidades de Santa Rosa y General Pico y, en menor medida, en Eduardo Castex, Realicó, Intendente Alvear y Jacinto Arauz.

<sup>60</sup> CNE '85.

<sup>61</sup> Ello fue posible gracias a la construcción, en 1978 en Puelches, de la estación de rebaje de la línea de alta tensión de la represa Chocón Río Colorado, que permitía transportar energía a toda la Provincia.

<sup>62</sup> Subsecretaría de Planeamiento del Gobierno de La Pampa (1994).

### 1.3 La producción industrial en General Pico

La ciudad de General Pico –cuyo nombre alude al General Eduardo Pico, gobernador del territorio entre 1891 y 1899– es la segunda ciudad en importancia de la Provincia y es cabecera del Departamento Maracó, en el NE pampeano. Fue fundada el 11 de noviembre de 1905, por Eduardo de Chapeaurouge, y su emplazamiento se estableció en relación con el cruce de los ferrocarriles del Oeste y Pacífico. En cuanto a la concentración demográfica se mantuvo históricamente detrás de la ciudad Capital y, según los censos poblacionales, contaba con 21.897 habitantes en 1970; 30.221 en 1980; 41.837 en 1991 y 52.475 en el año 2001<sup>63</sup>.

La Localidad está ubicada en la segunda microrregión pampeana de acuerdo con una redefinición espacial realizada por el Ministerio de la Producción, en el 2007, y sustentada en criterios multidimensionales tendientes a facilitar el ordenamiento y la ejecución de programas de desarrollo local<sup>64</sup> (ver mapa de microrregiones en el Anexo).

Esta microrregión contó con una amplia red comunicacional con el resto del país, y sus suelos tuvieron un desarrollo importante por su riqueza orgánica y su adaptabilidad para las actividades agrícolas. Con precipitaciones medias, situadas en los 600 milímetros anuales, posee una vegetación natural de pastizales de gramíneas, montes de chañar y caldenales. La estructura agraria se integra por pequeños y medianos propietarios de entre 50 y 500 hectáreas, con cultivos de sorgo, maíz, girasol, trigo, centeno, avena y cebada, y con una actividad ganadera orientada al ciclo completo del bovino.

En la producción industrial se destacó, desde 1960, la rama metalmecánica con un tejido productivo compuesto, principalmente, por microempresas con estrecha vinculación a los requerimientos del agro. Por su parte, el sector terciario se desarrolló a través del comercio minorista y mayorista, de las actividades financieras y de los servicios de salud, educación, seguridad y justicia, que aumentaron el nivel de vida y actuaron como variables de atracción para la población de las zonas circundantes.

La microrregión 2 contó, tempranamente, con la infraestructura, el equipamiento, los recursos humanos y los dispositivos científicos necesarios para el desarrollo de un núcleo productivo ligado a los productos primarios. Por ello, la instalación de la Zona Franca y del

---

<sup>63</sup> INDEC. Censos de Población y Vivienda (1970, 1980, 1991 y 2001).

<sup>64</sup> Se definieron cuatro criterios básicos de microrregionalización: las condiciones agroecológicas, el patrón de poblamiento, las áreas de influencia funcionales de cada localidad y la calidad de vida de cada lugar (equipamiento, servicios infraestructura). Ministerio de la Producción del Gobierno de La Pampa. Microrregión 2. Ley Provincial de Regionalización y Descentralización. n° 2358/07.

Aeropuerto Internacional de Cargas, en los '90, buscó brindar ventajas competitivas a las actividades vinculadas con los recursos naturales locales<sup>65</sup>.

El sector agropecuario conservó su preeminencia en la realidad económica provincial y mantuvo relegado el desarrollo manufacturero a sus necesidades y demandas<sup>66</sup>. Por consiguiente, muchos de los logros del sector industrial obedecieron tanto al protagonismo y al empuje de los emprendedores locales, como a la participación de las instituciones del medio en la discusión y en el diseño de las estrategias de desarrollo en esa microrregión.

En el capítulo 4, se verá cómo en General Pico se alcanzó, en las décadas del '70 y del '80, una significativa integración en la esfera institucional –mediante diferentes articulaciones entre los sectores productivos y los organismos de gestión pública y privada– y cómo la actividad metalmecánica desarrolló un núcleo embrionario con ciertos rasgos competitivos, producto de la articulación entre los factores institucionales, el capital social<sup>67</sup> y las innovaciones incrementales<sup>68</sup> de las empresas.

Así, desde los años '60, la industria metalmecánica supo orientarse a los requerimientos de las actividades agropecuarias, con la producción de implementos agrícolas, bombas de agua, aguadas y repuestos, entre otros. Tuvieron, en ello, una incidencia significativa los aportes de instituciones como el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA), la Universidad Nacional de La Pampa, fundaciones y cámaras de productores, para dar impulso a la sinergia local. Sin duda, ello alentó el surgimiento de empresas emblemáticas para la Localidad y zonas de influencia, y de fuertes liderazgos de industriales emprendedores con una activa participación en las decisiones políticas de la comunidad que, en algunos casos, lograron trascender al plano provincial<sup>69</sup>. Como posteriormente se expone en los capítulos 4 y 5, ese potencial local logró instalar un ambiente de expectativas favorables con un marcado sesgo identitario vinculado a la producción manufacturera, que se vio reforzado por proyectos colectivos y un entramado social colaborativo.

Ahora bien, es tema del capítulo siguiente indagar sobre ¿qué características presentó la estructura económica provincial a lo largo del período? ¿cuál fue la participación del sector

---

<sup>65</sup> Ministerio de la Producción del Gobierno de La Pampa. *Las microrregiones pampeanas*.

<sup>66</sup> “El desarrollo agropecuario provincial debe, por un lado, consolidar la actividad histórica de la Provincial en todos sus componentes y por otro, evaluar y poner en práctica nuevas posibilidades que actúen como complemento o alternativa de aquellas” (Subsecretaría de Planeamiento, 1997:14).

<sup>67</sup> “El capital social se define como las formas de organización social que conllevan al beneficio mutuo” (Salom Carrasco, 2003:9).

<sup>68</sup> Las innovaciones incrementales son las mejoras técnicas menores en el diseño y en la operación de productos.

<sup>69</sup> Varios dirigentes políticos piquenses desempeñaron, a nivel ejecutivo y legislativo, altos cargos provinciales.

manufacturero en el producto geográfico? ¿qué dinámica adoptó la actividad metalmeccánica pampeana? y ¿qué rasgos asumió el desempeño industrial a escala nacional y provincial?

## Capítulo 2

### El devenir industrial en Argentina y en La Pampa (1976-2001)

Basualdo (2006a) plantea que Argentina experimentó, entre 1963 y 1974, el período histórico de crecimiento económico e industrial más significativo, con una expansión del PBI del 54%, una tasa de crecimiento anual acumulativo del 5,8%, un aumento del PBI per cápita del 84%, y cambios en la naturaleza del ciclo de corto plazo –característicos del desarrollo industrial en el modelo sustitutivo– debido al aumento de las exportaciones industriales y al endeudamiento de las firmas oligopólicas<sup>70</sup>. La participación de la actividad manufacturera en el PBI fue del 28,18% para el decenio 1960-1969 y del 27,23 para el decenio siguiente<sup>71</sup>. Pero, el régimen económico impuesto por la última dictadura militar y sustentado en un sobredimensionamiento de la esfera financiera provocó agudas transformaciones en el sector industrial, que perduraron hasta el abandono de la convertibilidad en el año 2002.

En ese lapso, el perfil manufacturero se orientó hacia producciones de menor valor agregado y no contribuyó a alentar una capacidad productiva con mayor participación en el producto nacional. Además, dos factores operaron –principalmente– en la localización de las actividades industriales, por un lado, la ubicación de los centros de consumo y, por otro, la disponibilidad de infraestructura que conllevó a un fuerte desequilibrio espacial en el país<sup>72</sup>.

Una serie de estudios considera que, desde mediados de los años ‘70, se operaron cambios en la orientación de las actividades industriales debido a la liberalización y a la apertura económica. El sector industrial se vio afectado por la entrada de importaciones, la contracción de los mercados, los bajos niveles de demanda de sus productos y el endeudamiento de las empresas, aquejadas por la devaluación monetaria y las tasas de interés positivas.

---

<sup>70</sup> “Hasta ese momento, las periódicas crisis en la balanza de pagos derivadas del escaso dinamismo relativo de la producción de bienes exportables (agropecuarios) respecto a las divisas requeridas por la creciente producción de bienes industriales, traían aparejado un ajuste económico que provocaba una caída del valor agregado generado anualmente (PBI) en términos absolutos” (Basualdo, 2006a).

<sup>71</sup> Ver datos de otros períodos en Kosacoff (1993).

<sup>72</sup> Hacia 1980, Capital Federal y la provincia de Buenos Aires absorbían el 69,6% del producto industrial del país, que aumentaba al 85,3% con la incorporación de Córdoba y Santa Fe (Sottolano y Becker, 1986).

Sin duda, los '80 fueron años de creciente inestabilidad producto de los desequilibrios en las cuentas fiscales y externas, que se combinaron con una dinámica económica de corto plazo altamente inflacionaria y una fragilidad financiera, dada la ausencia de financiamiento externo. Salvo las exportaciones, la mayoría de los indicadores mostraron signo negativo. “El PBI disminuyó un 9,4%; el PBI industrial el 24%; el consumo el 15,8%; las importaciones un 58,9%; la inversión el 70,1%; el ingreso por habitante un 25%. A su vez, la tasa de desocupación abierta se duplicó, el nivel de empleo manufacturero disminuyó en torno del 30% y el salario medio real industrial en 1990 fue un 24% más bajo que a inicios de la década” (Kosacoff, 1993:27). Se produjo un proceso de reestructuración regresiva, ante la incapacidad de la industria de reestructurarse sobre la base de las habilidades, conocimientos y recursos acumulados en la etapa de sustitución de importaciones.

Con el plan de estabilización del 1991, comenzó a operarse una transformación en la estructura de precios relativos con notable perjuicio para los precios industriales –frente a los de los servicios (no transables)– y cambios en las rentabilidades de los diferentes sectores productivos, según su grado de exposición en los mercados competitivos. En este aspecto, el sector manufacturero llevó la peor parte al constatar un aumento en los costos empresariales y una caída en su capacidad competitiva, traducida en una declinación en sus posibilidades de crecimiento y en un desplazamiento, por parte de muchas empresas, hacia actividades de comercialización y de distribución. Además, la valorización financiera adquirió una mayor importancia en las grandes firmas oligopólicas que incrementaron sus activos financieros, por sobre los activos físicos (Azpiazu, Basualdo y Schorr, 2001).

Se registró, según el planteo de Basualdo (2006a), una redistribución del ingreso industrial en contra de los trabajadores, una concentración sectorial y una desintegración de la producción local como resultado de la incorporación de partes y componentes importados. El abanico productivo se redujo notablemente y se orientó hacia productos basados en ventajas comparativas naturales, o hacia bienes amparados por los regímenes estatales. La deuda externa dejó de financiar la actividad industrial y se utilizó para fines rentísticos, con el aprovechamiento de tasas de interés internas superiores al costo de endeudamiento que, a la vez, provocó la salida de divisas para el pago de intereses y la fuga de capitales locales.

El modelo productivo de economía abierta basado en la elaboración de recursos naturales con una alta presencia del capital extranjero y muy expuesto a los vaivenes de la economía

internacional comenzó, hacia 1998, a mostrar signos recesivos, hasta concluir en la debacle de finales del 2001.

La tendencia declinante de la inversión productiva, la baja en el nivel de ahorro y el aumento de la inversión especulativa caracterizaron la *performance* de los últimos años del siglo XX. El encarecimiento del crédito internacional y los procesos devaluatorios operados, en los países emergentes, impactaron negativamente en Argentina –con una moneda apreciada por la convertibilidad– y provocaron una contracción en el nivel de actividad y una deflación en los precios y en los salarios, a lo que se sumaron la crisis de la balanza de pagos, el endeudamiento crónico y el desempleo de los factores productivos.

Este rápido y estilizado recorrido sobre la evolución del sector manufacturero a nivel país invita a reflexionar sobre las modalidades del desempeño industrial en otros espacios territoriales y, por ello, en este capítulo se estudia comparativamente esa trayectoria nacional con la de La Pampa, sin descuidar el reducido desarrollo de la industria provincial y su acotada participación en el producto geográfico, a fin de detectar comportamientos análogos o diferenciados entre ambas escalas y, en todo caso, establecer los componentes atípicos del proceso de desindustrialización en un espacio marginal, para discutir y aportar a la literatura vigente.

Para centrar el estudio en las *performances* del sector manufacturero a nivel nacional y provincial, a lo largo de tres décadas, se toman los datos brindados por los Censos Nacionales Económicos que, conjuntamente, con información cuantitativa de organismos oficiales contribuyen a mostrar los recorridos de las distintas ramas industriales. Luego, el análisis se focaliza en la actividad metalmecánica –circunscripta al ámbito territorial de General Pico– debido al rol protagónico que desempeñó en la dinámica productiva, y a su proyección como núcleo de desarrollo en la Provincia<sup>73</sup>. La evolución de esta actividad a lo largo de tres décadas conduce a indagar sobre ¿cuáles fueron las bases de su dinamismo? ¿qué factores llevaron a disminuir su participación en el producto provincial? ¿se dieron modificaciones en cuanto a la participación de los diferentes rubros de la actividad? ¿tuvo un desempeño similar al registrado a nivel nacional?

## **2.1 El aporte de la información censal. Características de los registros**

Los relevamientos censales constituyen una valiosa fuente de información para la tarea de reconstrucción, tanto de la estructura como de la trayectoria del sector fabril. A partir de allí, se

---

<sup>73</sup> Distintas fuentes orales y escritas dan cuenta de las condiciones ventajosas que poseía, la Localidad, para alentar el desarrollo de la industria.

puede establecer que el desenvolvimiento industrial, a lo largo de tres décadas, configuró cambios a nivel estructural, organizativo y tecnológico, y adquirió rasgos singulares que lo posicionaron como un fenómeno de características complejas, a la hora de explicar su desempeño en los diferentes espacios territoriales.

Más allá de las dificultades presentadas en la comparación de información estadística debido a la falta de uniformidad de criterios, por la amplitud del arco temporal analizado, es posible delinear algunas inferencias sobre un desempeño de características erráticas y complejas, experimentado por el sector, a nivel estructural y en el largo plazo.

Para analizar el comportamiento del sector manufacturero se tomaron los aportes empíricos de los Censos Nacionales Económicos de 1974, 1985, 1994 y 2004, los cuales mostraron variados grados de agregación y diferentes clasificadores de las actividades económicas.

El Censo Nacional Económico de 1974 (CNE '74) fue realizado en los meses de octubre y noviembre, sobre los distintos sectores económicos. En ese relevamiento se tomaron en cuenta los establecimientos en actividad, y aquellos no activos que, a la fecha, mantenían sus instalaciones en el local de la fábrica o taller. Se calificó como industria manufacturera las actividades de transformación de sustancias orgánicas e inorgánicas en productos nuevos, independientemente del trabajo realizado de forma manual o con máquinas. También, se consideró como actividad manufacturera el armado, la fabricación y la terminación de productos.

En esa instancia, el establecimiento industrial fue definido como la fábrica o taller que elaboraba o transformaba materias primas, y/o se dedicada al armado y a la terminación de los productos. El cuestionario utilizado constó de una primera parte, con datos sobre número de establecimientos, personal ocupado al 30/9/74, fuerza motriz instalada y remuneración devengada al trabajador, y una segunda parte, con información referida al ejercicio financiero del año anterior<sup>74</sup>.

En el Censo Nacional Económico de 1985 (CNE '85) se incluyeron datos desagregados por división de actividad, por jurisdicción y por escala de ocupación de las variables: número de establecimientos y de ocupados al 30/4/85, promedio mensual de personal remunerado, remuneración al trabajo y valor de la producción en el año 1984. En este caso, el método utilizado para recabar los datos fue el de “barrido de área”.

Apareció como unidad censal el “establecimiento industrial” y, a diferencia del CNE '74, se empleó un cuestionario único para todas las ramas de actividad y los niveles de ocupación. Se

---

<sup>74</sup> CNE '74.

pretendía, en una segunda etapa, ampliar la información con datos sobre materias primas y otras particularidades, pero esa información no estuvo disponible. En el relevamiento se incluyeron los establecimientos con actividad y aquellos no activos que, al 30/4/85, mantenían sus instalaciones<sup>75</sup>.

Los resultados del Censo Nacional Económico 1994 (CNE '94) correspondieron al año 1993, y se refirieron a la cantidad de locales, los puestos de trabajos ocupados, el valor de la producción, el consumo intermedio, el valor agregado bruto y la inversión según la división político territorial, la rama de actividad y el tamaño del local. Para julio de 1994, se consignó la cantidad de locales y de puestos de trabajo ocupados.

Metodológicamente, a diferencia de los censos anteriores, se instrumentaron tres operativos complementarios, a saber: operativo por padrón, padrones exhaustivos de las empresas y padrones para los sectores de petróleo y gas, explotaciones mineras e intermediación financiera. Además, se implementaron el operativo especial para grandes empresas no financieras seleccionadas, y el operativo de barrido territorial sobre los locales de actividades económicas censables, no involucrados en los operativos previamente señalados.

La obligatoriedad del Censo excluyó a las localidades con menos de dos mil habitantes, y la unidad censal lo constituyó el "local" especificado como el espacio físico aislado o separado de otros, construido para desarrollar actividades económicas o utilizadas para el desarrollo de las mismas, durante el operativo censal. En los registros censales previos aparecía como unidad censal el "establecimiento" definido como: cada actividad diferenciada realizada en un local y por una empresa, según el Clasificador Industrial Internacional Uniforme (CIIU) de las actividades económicas<sup>76</sup>.

Para clasificar cada local se desagregaron las actividades en principales, secundarias y auxiliares. La actividad principal, a diferencia de la secundaria, era la que brindaba el mayor valor de producción y se desarrollaba en las Unidades productivas mientras que, las unidades auxiliares sólo prestaban apoyo, a las anteriores, en servicios de administración, transporte, computación, reparaciones, etc.<sup>77</sup>.

En relación con los puestos de trabajo se incluyó al personal asalariado, propietarios, empleadores, socios de cooperativas, familiares no asalariados y otros no asalariados que

---

<sup>75</sup> CNE '85.

<sup>76</sup> El INDEC adoptó para el CNE '94 las recomendaciones internacionales sobre clasificaciones de actividades económicas (CIIU Revisión 3).

<sup>77</sup> CNE '94.

trabajaban para el local, y se midió la cantidad de ocupaciones, y no de personas, debido a que éstas podían desempeñar más de una ocupación. También, se advirtió sobre las dificultades experimentadas al momento de recabar la información –que iban más allá del mismo operativo censal como, por ejemplo, la omisión de locales no visibles para el censista, las actividades desarrolladas “a domicilio” o las subdeclaraciones de los locales– y vinculadas con los cambios estructurales acaecidos en el sector industrial, durante la última década. En este sentido, se expresó que –a partir de la apertura de la economía y del interés por aumentar la productividad y la eficiencia– se generó un proceso de externalización y derivación de trabajos de logística y de tareas productivas a otras empresas, y ello contribuyó a provocar una disminución en el valor agregado del sector manufacturero.

Si bien el período de análisis de este estudio concluye en el año 2001, cuando se cierra una etapa regida por la paridad cambiaria, también se incorporaron los datos del Censo Económico 2004 (CNE ‘04) debido a que la información publicada por el operativo estadístico correspondía a la actividad económica del año 2003, y todavía era representativa de una estructura heredada de años anteriores. Los resultados brindados por rama de actividad, y según el Clasificador Nacional de Actividades Económicas del CNE ‘04, corresponden a las unidades censales, los puestos de trabajo ocupados, los asalariados y no asalariados, el valor bruto de producción –a precios de productor y a precios básicos–, el consumo intermedio y el valor agregado.

Las apreciaciones metodológicas consignaban la elaboración del Censo en dos etapas y mediante varios operativos complementarios. En la primera, se instrumentó el barrido territorial consistente en la identificación de locales mediante el recorrido visual sistemático de áreas urbanas mayores a 1.000 habitantes, aunque en algunos casos, se realizó un relevamiento completo. En este operativo se concretó el empadronamiento y se aplicaron formularios para unidades productivas y unidades censales. El empadronamiento se efectuó sobre locales donde se realizaba o podría realizar una actividad económica, y se definió si la actividad era censable o no. En los operativos especiales se utilizaron formularios más detallados para relevar información específica y se incluyeron a las grandes empresas, al sector minero y al sector pesquero. También se censó la actividad financiera y, a través de la Encuesta Industrial Anual, se relevó una muestra de 3.000 locales, con más de cinco ocupados asalariados.

En la segunda etapa se instrumentó una encuesta a una selección de locales con actividades productivas por muestreo probabilístico, para la elaboración de una matriz de insumo-producto. Conceptualmente se definieron dos tipos de unidades estadísticas: las unidades institucionales y

los establecimientos productivos. Las primeras dedicadas a la producción se definían como empresas<sup>78</sup>. Cada empresa podía desarrollar múltiples actividades productivas por lo que, a fines estadísticos, se las subdividió en unidades que realizaban una o varias actividades homogéneas como locales (lugar físico donde se realizan las actividades económicas), locales jurisdiccionales (ámbito geográfico jurisdiccional) y establecimientos (único emplazamiento en el que sólo se realiza una única actividad productiva homogénea). Además, las actividades se clasificaron en productivas (principales y secundarias) y auxiliares (las que servían de apoyo a las productivas para la liquidación de sueldos, asesoría, depósito, centro de informática, talleres de reparación, etc.). El CNE '04 utilizó un clasificador de actividades económicas con mayor grado de desagregación, ante lo cual se optó por considerar las actividades agregadas en las nueve categorías presentadas en los relevamientos anteriores, con el fin de unificar el análisis a lo largo de todo el período estudiado.

## **2.2 Performance regresiva del sector industrial a nivel país (1974-2003)**

El sector industrial nacional experimentó una acentuada disminución que los registros censales pusieron en evidencia, principalmente, con la caída en el número de plantas fabriles, el descenso en el nivel ocupacional y la evolución del desempeño manufacturero.

En relación con la participación sectorial, a lo largo del período, se observó un proceso de reprimarización de la industria argentina. Es decir, se manifestó una tendencia orientada hacia la especialización en las primeras etapas del procesamiento de los recursos naturales y en las ramas vinculadas a alimentos, refinación de petróleo, fabricación de productos químicos, y elaboración de pasta celulósica, sectores con una incidencia mayor, en el total de la producción<sup>79</sup>. Esta reestructuración regresiva, como ya se enunció, fue acompañada por tendencias a la concentración de la producción fabril, y por desequilibrios en la localización territorial, más allá de los intentos de reinstalación esgrimidos por los programas de promoción industrial.

---

<sup>78</sup> El Censo establece “La empresa, desde un punto de vista económico, es una unidad autónoma de decisión, que define las estrategias de producción, comercialización y financiación, a nivel central. Sus actividades no son necesariamente homogéneas y pueden desarrollarse en uno o múltiples locales” (CNE '04:6).

<sup>79</sup> “Si bien la crisis repercutió en el conjunto de la industria, las ramas más afectadas fueron las que estaban más expuestas a la competencia internacional. Entre los años 1976 y 1982, la producción de textiles, ropa y calzado disminuyó en un 35%, la de la madera y muebles en un 40% y la de productos metálicos, maquinarias eléctricas y material de transporte en un 30%. En cambio otras ramas industriales dispusieron de mecanismos para evitar esta competencia: presión de los sectores empresariales para continuar protegidos (azúcar, siderurgia), reglamentos legales sobre normas de fabricación (cocinas a gas), fabricaciones a medida e insumos muy idiosincráticos de fabricación nacional (sectores metalmecánico y químico), costo de transporte que brinda una protección natural (cemento), manejo de redes de comercialización y distribución (cigarrillos, golosinas, sector automotriz)” (Kosacoff, 1988:16).

Como se expresa en el cuadro n° 7, hacia 1974, las ramas de mayor significación a nivel nacional, respecto al número de establecimientos, eran los productos alimenticios, los textiles y los productos metálicos. Las actividades vinculadas a la fabricación de alimentos y de bebidas lograron mantener su protagonismo durante todo el período, aunque a mediados de los '80, se produjo una significativa baja en el número de establecimientos en la mayoría de los sectores, que afectó, en especial, a los textiles y a los minerales no metálicos, con una disminución superior al 20% y al 30% respectivamente.

En el período 1985-1994, la tendencia regresiva del sector manufacturero se mantuvo, pero con algunos comportamientos disímiles en la evolución por actividad. En ese lapso, se acentuó de forma notoria la reducción de los establecimientos vinculados a la producción de minerales no metálicos, mientras se recuperaron los locales dedicados a la fabricación de pasta celulósica, papel e impresiones, a maquinarias y equipos, y a productos metálicos. En cuanto al sector de mayor importancia: el de alimentos y bebidas, sufrió pérdidas cercanas al 18%, al igual que los equipos de transporte.

Este proceso de redimensionamiento fabril generó, en los '90, un desplazamiento de las plantas hacia estratos de menor tamaño relativo, y mayores dinámicas de tercerización, precarización y externalización de actividades como: servicios de limpieza, informática, seguridad y contabilidad, entre otras. De acuerdo con Azpiazu y Schorr (2011), ello condujo a una marcada reducción en los niveles de ocupación, en especial, en las firmas de grandes dimensiones. Según los valores censales de 1994, a nivel país, las pequeñas empresas<sup>80</sup> representaban el 95,5% del total de los locales, ocupaban el 43,1% de los puestos de trabajo y generaban el 27,6% del valor agregado bruto, en tanto las empresas, con más de 40 puestos de trabajo, representaban el 4,5% del total de los locales, ocupaban el 56,9% de los puestos de trabajo y producían el 72,4% del valor agregado, permitiendo convalidar un proceso de concentración de la producción<sup>81</sup>.

Hacia 2003, la notoria disminución afectó a la mayoría de las ramas industriales, y sólo registraron crecimiento las actividades vinculadas al papel e impresiones y a la refinación de petróleo, a químicos y plásticos, mientras, la contracción más aguda se dio en la producción de maquinarias y equipos y, en menor medida, en el sector de textiles, cueros y confección.

---

<sup>80</sup> Según Ley Nacional n° 24467 son las empresas que ocupan hasta cuarenta puestos de trabajo.

<sup>81</sup> Basualdo (2006) define la concentración como la incidencia que tienen las mayores firmas, de una actividad económica, en el valor de producción de la misma, y se diferencia de la centralización económica, donde unos pocos capitalistas aumentan su control sobre los medios de producción en una o varias actividades económicas, con una reasignación del capital existente.

Si se atiende a la evolución de unidades productivas, en el cuadro n° 7 se observa que, en el primer período intercensal 1974-1985, las pérdidas de establecimientos superaron el -13% mientras que, en el decenio siguiente, la reducción se situó en un -7%. No obstante, desde mediados de los '90, la desaparición de unidades productivas recrudesció y los valores se ubicaron en torno al -16%.

**Cuadro n° 7: Evolución intercensal de unidades productivas a nivel nacional según sectores de actividad (1974-2003)**

Sector de actividad	Unidades censales productivas							
	1974	1985	Var. % 85-74	1994	Var. % 94-85	2003	Var. % 03-94	Var. % total 03-74
<b>Total</b>	<b>126.388</b>	<b>109.376</b>	<b>-13,46</b>	<b>101.524</b>	<b>-7,17</b>	<b>85.093</b>	<b>-16,18</b>	<b>-32,67</b>
Alimentos, bebidas y tabaco	27.462	28.498	3,77	24.216	-15,02	22.341	-7,74	<b>-18,64</b>
Textiles, confecciones y cuero	18.310	12.358	-32,50	11.722	-5,14	8.593	-26,69	<b>-53,06</b>
Pasta celulósica, papel e impres.	5.444	5.206	-4,37	8.413	61,60	11.430	35,86	<b>109,95</b>
Ref. petróleo, químicos y plást.	6.217	6.556	5,45	6.122	-6,61	6.608	7,93	<b>6,28</b>
Productos minerales no metálicos	14.216	10.919	-23,19	4.658	-57,34	3.359	-27,88	<b>-76,37</b>
Metales y productos metálicos	17.044	14.300	-16,09	16.346	14,30	13.112	-19,78	<b>-23,06</b>
Maquinaria y equipos	10.647	9.560	-10,20	12.973	35,70	6.081	-53,12	<b>-42,88</b>
Equipo de transporte	4.367	4.195	-3,93	3.558	-15,18	2.900	-18,49	<b>-33,59</b>
Otras manufacturas	22.681	17.784	-21,59	13.516	-23,99	10.669	-21,06	<b>-52,96</b>

Fuente: elaboración propia en base a datos del INDEC. Disponible en: [www.indec.mecon.ar/nuevaweb/cuadros/13/CNE-IM-evol-sect.xls](http://www.indec.mecon.ar/nuevaweb/cuadros/13/CNE-IM-evol-sect.xls)

Como muestra el cuadro n° 8, los datos referidos al nivel de ocupación manufacturera marcaron una notoria disminución en todos los sectores, con pérdidas muy significativas en algunas de las ramas. El período intercensal de mayor declinación fue entre 1984-1993, donde se redujo más del 20% del empleo, y todas las actividades acusaron una tendencia regresiva, aunque las más afectadas fueron las vinculadas a los minerales no metálicos, a los equipos de transporte y a los textiles. En el último período intercensal, la rama con mayores signos de recuperación fue la refinación de petróleo, químicos y plásticos, mientras la producción alimenticia logró mantenerse en el mismo nivel; en cambio, los mayores descensos se dieron en los sectores de maquinarias y equipos de transportes.

Solamente un sector pareció ser la excepción a la tendencia decreciente manifestada en todo el período: el de papel e impresiones al mantener, durante las dos primeras décadas, un nivel constante en el requerimiento de empleo y evidenciar un incremento mayor al 40%, durante el último período intercensal (1993-2003). También, esta actividad, tuvo un aumento de gravitación en la producción total debido al surgimiento de múltiples emprendimientos subvencionados en el

marco de los programas promocionales, que le permitió adquirir un importante dinamismo y expansión (Azpiazu y Schorr, 2011).

**Cuadro n° 8: Evolución intercensal a nivel nacional según ocupación (1974-2003)**

Sector de actividad	Puestos de trabajo							Var. % total 03-74
	1973	1984	Var.% 84-73	1993	Var.% 93-84	2003	Var.% 03-93	
<b>Total</b>	<b>1.525.221</b>	<b>1.381.805</b>	<b>-9,40</b>	<b>1.058.379</b>	<b>-23,40</b>	<b>955.849</b>	<b>-9,68</b>	<b>-37,33</b>
Alimentos, bebidas y tabaco	320.364	360.630	12,56	289.228	-19,79	291.848	0,90	<b>-8,90</b>
Textiles, confecciones y cueros	245.718	211.368	-17,01	146.938	-30,48	115.040	-21,70	<b>-53,18</b>
Pasta celulósica, papel e impres.	72.199	74.449	3,11	74.427	-0,02	105.002	41,08	<b>45,43</b>
Ref. petróleo, químicos y plást.	147.843	146.836	-0,68	119.520	-18,60	133.903	12,03	<b>-9,42</b>
Productos minerales no metálicos	103.754	86.558	-16,57	49.165	-43,19	33.276	-32,31	<b>-67,92</b>
Metales y productos metálicos	179.526	149.814	-16,55	113.712	-24,09	100.455	-11,65	<b>-44,04</b>
Maquinaria y equipos	181.243	144.925	-20,03	117.266	-19,08	75.887	-35,28	<b>-58,12</b>
Equipos de transporte	171.641	118.034	-31,23	80.179	-32,07	53.952	-32,71	<b>-68,56</b>
Otras manufacturas	102.933	89.191	-13,35	67.944	-23,82	46.583	-31,43	<b>-54,74</b>

Fuente: elaboración propia en base a datos INDEC. Recuperado de: [www.indec.mecon.ar/nuevaweb/cuadros/13/CNE-IM-evol-sect.xls](http://www.indec.mecon.ar/nuevaweb/cuadros/13/CNE-IM-evol-sect.xls)

Por su parte, si se atiende a los valores de producción del cuadro n° 9 se observa que las actividades de mayor incidencia, en el producto total del período, fueron las relacionadas con los alimentos y las sustancias químicas, al incrementar su participación al 4,8% y al 12,9% respectivamente. También, como se expresó, aumentó al 2,9% la participación de la elaboración de papel e impresiones en tanto que, el sector textil, los productos metálicos, las maquinarias y los equipos de transporte redujeron su gravitación porcentual. Ello, fue resultado de la orientación del sector manufacturero argentino hacia actividades con menor valor agregado y sustentadas en las ventajas comparativas naturales.

**Cuadro n° 9: Evolución porcentual del valor de producción, a nivel nacional (1973- 2003)**

Sector de actividad	% Valor de la producción			
	1973	1984	1993	2003
Alimentos, bebidas y tabaco	27,6	24,3	29,0	32,4
Textiles, confecciones y cueros	13,5	12,6	8,7	7,0
Pasta celulósica, papel e impresiones	4,0	4,8	6,5	6,9
Ref. de petróleo, químicos y plásticos	16,7	26,7	22,8	29,6
Productos minerales no metálicos	3,2	3,1	3,0	2,3
Metales y productos metálicos	12,5	9,6	8,2	8,9
Maquinaria y equipos	9,0	8,3	9,5	5,4
Equipos de transporte	10,9	8,6	9,9	5,9
Otras manufacturas	2,6	2,1	2,5	1,5
Total	100	100	100	100

Fuente: elaboración propia en base a INDEC. Recuperado de: [www.indec.mecon.ar/nuevaweb/cuadros/13/CNE-IM-evol-sect.xls](http://www.indec.mecon.ar/nuevaweb/cuadros/13/CNE-IM-evol-sect.xls)

Los datos muestran, entonces, una *performance* contractiva del sector industrial nacional, en las últimas décadas del siglo XX, con una disminución importante en el número de plantas fabriles existentes y un descenso en los niveles de ocupación. Durante el lapso estudiado (1974-2003) la variación porcentual de las unidades manufactureras fue del -32,67% que, en valores absolutos, significó el cierre de 41.295 locales, en tanto, la variación en los niveles de ocupación fue de -37,33%, con la pérdida de 569.372 puestos de trabajo.

La orientación productiva hacia los recursos naturales persistió desde el inicio del período y, luego, tendió a incrementarse. Para el caso de los alimentos y bebidas, el número de unidades productivas sobre el total general era del 21,72% en 1974, del 26,05% en 1984, del 23,85% en 1994 y del 26,25% en 2003, lo cual evidencia una tendencia creciente de las actividades vinculadas a las ventajas comparativas, pero sin priorizar la ampliación de la cadena de valor o la generación de eslabonamientos productivos.

Hacia fines del período analizado, la producción alimenticia continuaba como actividad relevante según el número de locales, con valores ubicados por encima del 26% seguida, a considerable distancia, por la fabricación de productos de metal con el 15,40% y por las actividades de edición e impresión, con el 13,43%. Por su parte, las ramas con mayor cantidad de ocupación fueron la alimenticia con el 30,53%, la de sustancias y productos químicos con el 14%, y la textil con el 12,03%. Finalmente, como postulan Azpiazu y Schorr (2011), se evidenció una tendencia hacia una mayor concentración oligopólica de la producción, y la orientación del aparato productivo hacia una reprimarización<sup>82</sup>, fuertemente vinculada a las ventajas comparativas y en estrecha consonancia con los postulados neoliberales imperantes en la Argentina de los años '90.

### **2.3 La trayectoria industrial post-sustitutiva en La Pampa (1976-2001)**

La trayectoria del sector industrial argentino, en el último cuarto del siglo XX, ha sido abordada por diferentes estudios que observan el desarrollo de un proceso de desindustrialización o –como algunos autores denominan– de reestructuración regresiva y caótica de las actividades fabriles, lo cual impidió al sector manufacturero mantener o incrementar su participación en el PBI, y convertirse en núcleo dinamizador de un modelo de acumulación con posibilidades de inserción diferenciada en el concierto internacional.

---

<sup>82</sup> Es decir, el desarrollo de industrias asociadas a la explotación de recursos básicos.

Según Azpiazu y Schorr (2011), entre 1973-2003 el sector fabril sufrió un proceso de redimensionamiento expresado en el achicamiento del tejido productivo y en la caída de la ocupación. Desde mediados de los años '80 se hizo sostenida una marcada disminución en el número de plantas fabriles –especialmente en aquellas con más de 300 empleados– que fue acompañado por el desplazamiento de un número importante de establecimientos hacia estratos de menor tamaño relativo. El proceso de reprimarización se puso en evidencia en la creciente gravitación de las ramas de alimentos, petróleo, química y celulosa, y en la disminución de la participación de industrias elaboradoras de metales y productos metálicos.

En el nuevo régimen de acumulación impuesto por la dictadura, dice Basualdo (2006a), se tornó dominante la valorización financiera del capital, por medio de la expansión del sector financiero y del comportamiento de las firmas oligopólicas, las cuales contraían deuda para obtener recursos que colocaban en activos financieros en el mercado externo y luego fugaban al exterior. Así, el endeudamiento dejó de financiar la expansión industrial y se convirtió en una fuente de renta financiera. Al mismo tiempo, se dieron modificaciones en el poder de las distintas fracciones dominantes, y se estructuró un nuevo bloque social donde los grupos económicos locales (la renovada oligarquía diversificada) ganaron posición frente al capital extranjero –que registró una repatriación de las inversiones en la producción industrial– y a la burguesía nacional, cuyas empresas se volvían más comerciales que industriales. A mediados de los '90, esa tendencia se modificó y mientras la participación de las empresas extranjeras aumentó, la de grupos locales descendió.

Existen coincidencias en la literatura, de que la reestructuración regresiva de la actividad tuvo como resultados: la primarización del sector productivo, la caída de la ocupación, la concentración del capital, la extranjerización en los liderazgos empresariales, y el debilitamiento de los grupos de capitales locales, junto a las crisis de las firmas de menores dimensiones (Schorr, 2003; González, 2005). Se sedimentaron, entonces en los '90, algunos de los rasgos esbozados, dos décadas antes, y vinculados a la concentración económica, a la valorización financiera y a la fragmentación social. Por su parte, la dinámica industrial manifestó fuertes caídas de participación en el producto y en los niveles ocupacionales, con una acentuada desarticulación productiva.

En este proceso se estructuró un andamiaje productivo sustentado tanto en las ventajas naturales (alimentos, bebidas y derivados del petróleo) como en los “beneficios institucionales”, en especial para el caso de la industria automotriz. Así, la fabricación se encaminó hacia las

primeras etapas del proceso productivo, con escasa incorporación de valor y una baja generación de eslabonamientos, que provocó la pérdida de participación del sector en el producto, pese al incremento productivo registrado. “Esto explica en gran medida la dinámica exportadora de los años noventa: las ventas al exterior basadas en los recursos naturales tuvieron un buen desempeño y generaron una destacada masa de divisas, aunque llegan únicamente a las primeras fases de valor agregado” (Kosacoff y Ramos 2006:14).

La desintegración en las actividades fue resultante de las facilidades obtenidas por las firmas para acceder a la importación de insumos o de productos finales, que erosionaron el entramado industrial local (Azpiazu, Basualdo y Schorr, 2001). La pérdida de competitividad junto a la retracción en el flujo de capitales y la baja recaudación fiscal colaboraron en la contracción de la actividad productiva. Las altas tasas de interés sumadas a la apreciación de la moneda generaron un clima de mucha inestabilidad, que posicionó a la actividad industrial en un escenario caracterizado por la reducción en la inversión, la contracción en la demanda interna, y la rigidez en los precios de los servicios públicos y financieros. La declinante participación de sectores como el metalmeccánico y el electrónico en la estructura industrial del país, indicó un agudo grado de desindustrialización y un limitado alcance de las capacidades científico-tecnológicas desarrolladas (González, 2005).

Por su parte, Kosacoff y Ramos (2006) identifican los efectos de la volatilidad económica sobre la estructura industrial e incorporan el análisis de la evolución de las empresas del sector, cuyas capacidades de respuestas, desde las aproximaciones macroeconómicas, tendían a verse como homogéneas y automáticas. En realidad, según los autores, las fluctuaciones económicas llevaron a conductas microeconómicas que afectaron el crecimiento a largo plazo ya que, en muchos casos, se basaban en previsiones erróneas de las tendencias y, por ende, consideran que los esquemas macro y microeconómico tienden a retroalimentarse y permiten mejorar la comprensión de los procesos económicos.

En efecto, el perfil industrial de fines de siglo se delineó con una marcada simplificación y un acotado abanico productivo, que dio paso a una fisonomía alicaída del sector, muy alejada del futuro prometedor que presentaba en los años ‘60. Bajo ese contexto interesa analizar la industria pampeana, a fin de establecer los puntos de encuentro o desfasajes que expresó la trayectoria industrial en las distintas escalas.

La evolución del sector industrial pampeano registró un aumento del 25%, durante las décadas de 1940 a 1960, con la producción molinera y –en menor medida– con la metalúrgica,

pero estuvo lejos del comportamiento verificado, a nivel país, donde el incremento alcanzó valores cercanos al 60%, como consecuencia de la instrumentación de medidas nacionales de corte industrialista. Según se expresó en el capítulo anterior, el perfil productivo no sufrió modificaciones y luego de la provincialización, a principios de los años '50, la actividad agropecuaria mantuvo su liderazgo en un contexto nacional condicionado por el protagonismo de las políticas desarrollistas<sup>83</sup>.

En el diagnóstico realizado por el CFI en la Provincia, a mediados de los años '60, a fin de elaborar un Plan de Desarrollo Económico se consignaba una estructura productiva fuertemente concentrada en la producción agropecuaria de secano, un acotado desarrollo industrial y una baja diversificación productiva. El carácter periférico de la economía pampeana y su dependencia del complejo industrial del Gran Buenos Aires estaba asociado al despoblamiento –agravado por la importancia relativa de la actividad ganadera–, a la inestabilidad en el nivel de los ingresos –debido a las oscilaciones de precios y a los factores climáticos–, a la fuga de ahorros por la falta de oportunidades atractivas de inversión, y a la baja productividad de la tierra por el carácter extensivo de la producción agropecuaria<sup>84</sup>.

Entre 1953 y 1963 el sector rural representaba entre el 45% y el 60% del producto provincial, mientras la participación de la industria manufacturera no superaba el 8% y las actividades de servicios –vinculadas al sector agropecuario y a la administración pública nacional y provincial– oscilaban entre el 30% y el 40%. En cuanto a los flujos comerciales, La Pampa, mantenía una estrecha vinculación con Capital Federal y el Gran Buenos Aires, y exportaba el 80% de los bienes agropecuarios e importaba el 90% de los bienes industriales<sup>85</sup>.

Según se establece anteriormente, en el cuadro n° 3, hacia 1963 existían alrededor de 1.600 establecimientos cuyo valor agregado al producto provincial era del 6,3% y, como ya se dijo, las empresas más importantes eran los molinos harineros que generaban más del 50% del valor de producción. La mayoría de los establecimientos eran de pequeñas dimensiones, de carácter familiar, con un promedio de un asalariado por establecimiento, y un escaso nivel de tecnificación. Respecto a la participación de los sectores en la producción provincial se verificaba

---

<sup>83</sup> “A fines de la década del cincuenta no se observaban grandes cambios en la distribución por sectores del PBG, aunque el crecimiento relativo de cada uno indicaba una tendencia a la baja del sector industrial, a contramarcha de lo que sucedía a nivel nacional en el mismo período, debido a la escasa participación en el auge del crecimiento industrial promovido por el desarrollismo y gobiernos posteriores” (Luch y Comerci, 2011:26).

<sup>84</sup> CFI Plan de Desarrollo Económico-social (1965).

<sup>85</sup> CFI Plan de Desarrollo Económico-social (1965).

un acentuado incremento en el alimenticio y en el de vehículos y maquinarias, y una reducción importante del maderero<sup>86</sup>.

Entre 1946 y 1963, distintos elementos señalaban un crecimiento lento en la producción molinera y metalúrgica, con algunas empresas más modernas, y un estancamiento en la producción del resto de los sectores de características netamente artesanales<sup>87</sup>.

Por consiguiente, a inicios de la década del '70, La Pampa, conservaba una estructura productiva predominantemente agropecuaria, dada por sus condiciones geográficas y por la disponibilidad de recursos. La participación del sector industrial en el PBI provincial sólo alcanzaba el 6%, y se basaba en el aprovechamiento de materias primas locales para la producción de alimentos (59,4%) y en la industria metalmecánica (22,7%), orientada al mantenimiento y a la reparación de maquinarias agrícolas y al desarrollo de implementos con cierto grado de tecnificación<sup>88</sup>.

### **2.3.1 Composición y evolución del PBG de la Provincia**

Para analizar el proceso económico provincial, durante las tres décadas de estudio, se consideraron las actividades productivas en términos del Producto Bruto Geográfico (PBG)<sup>89</sup>. Éste es un indicador económico que mide la actividad económica provincial, su evolución y participación sectorial, cuya estimación se realiza a partir de la producción o el valor agregado alcanzado en un año<sup>90</sup>. Como se expresa en el gráfico n° 1, si bien la participación del PBG de la Provincia tuvo, durante todo el período, una gravitación marginal sobre el Producto total del país, a mediados de los '80, registró una leve suba, para volver a los valores iniciales hacia 1995.

---

<sup>86</sup> El crecimiento del sector de alimentos obedeció a la expansión de los molinos harineros, el incremento en el de vehículos y maquinarias por el proceso de tecnificación agropecuaria, y la merma en el sector maderero se debió por la entrada en el mercado del parquet de eucalipto y por el agotamiento de los recursos forestales en la provincia (CFI Plan de Desarrollo Económico-social, 1965).

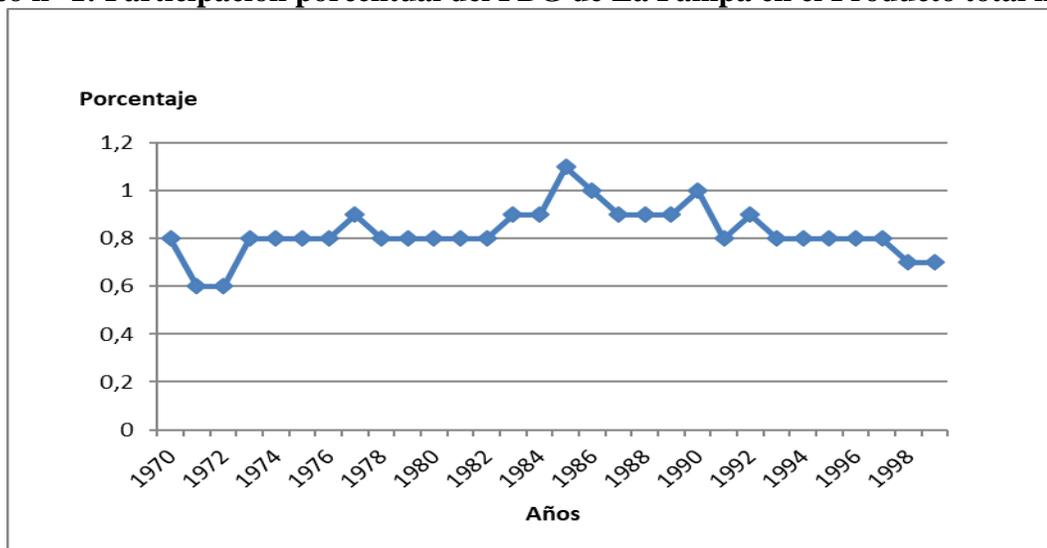
<sup>87</sup> Los departamentos Capital y Maracó representaban el grueso de la actividad. En el primer caso se encontraban el molino harinero y otras industrias menores de alimentos y de materiales de construcción, y en Maracó además del molino, se localizaban establecimientos metalúrgicos, madereros, elaboradores de máquinas y de implementos agrícolas (Plan de Desarrollo Económico provincia de La Pampa Anexo II. Sector Industrial, 1966).

<sup>88</sup> CFI (1971).

<sup>89</sup> El concepto de geográfico hace referencia a la consideración de los agentes económicos que participan de la producción dentro de cada jurisdicción de residencia (CFI, 1988).

<sup>90</sup> El valor económico de la producción resulta de la suma de del valor económico de los bienes y servicios finales obtenidos en cada sector de la actividad económica. El valor de los bienes se forma por el valor de los insumos y bienes adquiridos (Consumo Intermedio) y el valor agregado en el proceso productivo. La estimación del PBG puede realizarse a precios corrientes del período analizado, o a precios constantes adoptando precios y estructura de costos de un año base, lo que permite analizar las variaciones a lo largo de una secuencia temporal (Rins, 1998).

**Gráfico n° 1: Participación porcentual del PBG de La Pampa en el Producto total nacional**



Fuente: elaboración en base a datos del Equipo Observatorio Económico Territorial. Universidad Nacional del Litoral.  
Recuperado de: <http://www.unl.edu.ar/oet/userfiles/image/3681Producto%20Bruto%20Geografico%202015.pdf>

Con respecto a la participación de las actividades productivas en el PBG, el cuadro n° 10 muestra la relevancia del sector agrícola-ganadero que, con algunas fluctuaciones, logró mantenerse en valores superiores al 40%, en tanto, el sector manufacturero si bien aumentó su aporte al 13% en la primera mitad de la década del '80, no pudo sostener esa tendencia favorable y su participación se ubicó, para el resto del período, entre el 5 y 6% del total. También, fue notorio el incremento de las actividades de servicios, fundamentalmente, en los años iniciales de la década del '90<sup>91</sup>. Es oportuno aclarar que, ante la ausencia de una secuencia unificada y completa sobre el período analizado y la imposibilidad de empalmar los datos –dado que los valores del PBG se tomaron sobre bases diferenciales de precios corrientes y de precios constantes–, se optó por trabajar con datos porcentuales sobre los totales provinciales<sup>92</sup>.

<sup>91</sup> Se diversificó el perfil comercial con nuevos tipos de comercios minoristas y una mayor variedad de empresas proveedoras de servicios (Lluch y Comerci, 2011).

<sup>92</sup> De la consulta a un responsable de la Dirección de Estadísticas y Censos de la Provincia se pudo conocer que ese organismo no ha elaborado una evolución secuencial histórica del PBG, debido a que la información disponible responde a distintos parámetros referenciales.

**Cuadro n° 10: Participación porcentual de los sectores en el PBG de La Pampa (1970-2000)**

Sectores	1970	1974	1978	1982	1986	1990	1994	1998	2000
Agricultura, ganadería	52,97	50,60	46,20	48,10	42,04	40,64	47,97	49,14	49,52
Minas y canteras	2,94	4,76	5,64	2,99	2,14	1,81	2,38	2,47	2,40
Ind. manufacturera	5,26	5,56	5,23	6,81	13,23	5,22	6,32	6,05	5,91
Electricidad gas y agua	0,87	0,97	1,52	1,88	2,40	4,82	3,68	3,89	4,13
Construcción	6,33	5,50	6,77	4,27	5,59	3,97	5,30	4,93	4,69
Comercio	11,98	11,38	10,98	9,16	9,05	10,27	9,09	8,52	8,36
Transporte	2,27	3,05	2,29	2,86	2,46	4,74	2,26	2,23	2,33
Servicios financieros	7,16	7,36	7,23	10,66	9,70	7,81	5,54	5,64	5,64
Servicios	10,24	10,82	14,14	13,26	13,38	20,72	17,46	17,14	17,07
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Fuente: elaboración propia en base de datos provinciales del CFI (1988) para el período 1970-1980 y para el período 1980-2000 del Centro de Investigaciones en Administración Pública (CIAP) Facultad de Ciencias Económicas UBA. Recuperado de:

<http://www.econ.uba.ar/www/institutos/admin/ciap/baseciap/base.htm>

### 2.3.2 Estructura del sector manufacturero provincial

La información censal también permitió analizar las ramas de actividades con mayor desarrollo en la Provincia, en el período 1970-2001, y se tomaron sus trayectorias de desempeños en relación con el número de establecimientos involucrados, a la cantidad de puestos de trabajo y al valor de producción generado.

De acuerdo con los datos censales, el cuadro n° 11 revela una trayectoria manufacturera decreciente en el número de unidades productivas con una variación porcentual total, a lo largo del período estudiado, del -40%, que revistió su mayor acentuación en el segundo período intercensal (1985-94) con valores cercanos al -25%. Por otro lado, si se atiende los comportamientos de las distintas ramas se observan desempeños dispares, aunque las que sufrieron los principales impactos negativos fueron los productos de madera, los productos minerales no metálicos, las metálicas básicas y los textiles. Sin embargo, los sectores vinculados a otras manufacturas (muebles y colchones, reparación e instalación de equipos de oficina e informática), ediciones e impresiones, y sustancias químicas (productos de plástico y de caucho) registraron un aumento en el número de unidades productivas.

En cuanto al personal ocupado en la industria, el cuadro n° 12 indica, a lo largo del período, una disminución el 2,68 %, con fuertes caídas en las ramas de productos de madera, de minerales no metálicos y de productos metálicos, maquinarias y equipos. Sin embargo, se registra un importante incremento de la ocupación en la industria textil, en otras manufacturas y en las sustancias químicas.

Según el censo 1974, sobre un total de 1.185 establecimientos la actividad prevalente, con el 33,58% de las unidades productivas, era la producción de alimentos y bebidas (398 unidades

productivas) y en esta clasificación general se ubicaban la elaboración de bebidas no alcohólicas y aguas gaseosas, la de productos de panadería (excluidos galletitas y bizcochos), y la fabricación de productos lácteos y helados. En este rubro se mantenían presentes los molinos harineros de Santa Rosa, General Pico y Realicó en la producción de harina y subproductos como el pellet y el semitín de consumo animal. La firma Industria Dietética Ganadera S. A., de General Pico, orientaba su producción de balanceados hacia el mercado local y hacia el Oeste de la provincia de Buenos Aires. En la actividad frigorífica, en la misma localidad, se destacaba la firma Vizental y Cía. S.A.C.I.A, dedicada al procesamiento de liebres y ovinos para el mercado externo y el caso de la industria lechera, aunque con varias unidades productivas en el territorio provincial, mostraba una escasa incorporación tecnológica<sup>93</sup>.

La segunda actividad en importancia, con el 24,05% de los establecimientos (285 unidades), era la de productos metálicos, maquinarias y equipos. En ella se destacó la fabricación de estructuras metálicas (tanques, depósitos, estructuras para la construcción, carpintería metálica). Además de la producción de clavos y productos de bulonería, sobresalió la construcción y reparación de maquinarias y equipos agrícolas, la fabricación de acumuladores eléctricos, la rectificación de motores, la reparación de tractores, la fabricación de componentes y repuestos para automotores, y la fabricación y el armado de carrocerías<sup>94</sup>.

Los minerales no metálicos se ubicaban en el tercer lugar, representaban el 15,78% (187 unidades) de la producción total, con productos de arcilla para la construcción, artículos de cemento y de fibrocemento, producción de mosaicos, mármoles y granitos, y la fabricación de ladrillos. Seguía, con el 13,83% (164 unidades), la actividad maderera, en especial, dedicada a la carpintería de obra.

También, en General Pico, cobró significación una fábrica de equipos enológicos<sup>95</sup> para un mercado en expansión ubicado en las provincias de Mendoza y de San Juan. Asimismo, la curtiembre José Carracedo y Cía, colocaba su producción en Capital Federal, Buenos Aires, Santa Fe, Córdoba y La Pampa, al tiempo que la actividad maderera perdía protagonismo y presentaba una tendencia decreciente debido a la aparición de sustitutos y al cierre de aserraderos en muchas de las localidades de la Provincia<sup>96</sup>.

---

<sup>93</sup> CFI (1971).

<sup>94</sup> CNE (1974).

<sup>95</sup> Consistían en separadores del mosto y termovinificadores.

<sup>96</sup> CFI (1971).

Respecto a la ocupación, según el CNE '74, sobre un total de 4.388 puestos el 29,5% correspondió a la producción de alimentos, y dentro de ella a las actividades de panadería, molienda de trigo, matanza de ganado y fabricación de bebidas. La elaboración de productos metálicos maquinarias y equipos ocupó el 28,3% del empleo, y la fabricación de ladrillos, mosaicos y artículos de cemento y fibrocemento alcanzó el 13,4%. Sobre el total del personal ocupado, el 55% se consignaba como remunerado y el resto eran propietarios o miembros vinculados a ellos, lo cual evidenciaba una fuerte preeminencia de empresas de rasgos familiares. En el caso de la organización jurídica, el 76% de las firmas respondían a la categoría de unipersonales, que en la mayoría de los casos ocupaban entre una a cinco personas y, sólo cuatro, superaban el centenar de trabajadores.

Si se atiende al desempeño industrial en los departamentos más poblados de la Provincia: Capital y Maracó, registraban 231 y 230 establecimientos respectivamente, y empleaban, en el primer caso, a 1.007 personas y a 1.496, en el segundo. Respecto al valor de producción, también la actividad con mayor participación era la de productos alimenticios con el 60,18%, seguida por la fabricación de productos metálicos, maquinarias y equipos con el 26,63% y, mucho más alejadas, se ubicaba la fabricación de productos de madera con el 4,62% y los minerales no metálicos con el 3,94% del valor total.

En 1985 se censaron, en La Pampa, 1.112 establecimientos y 6.430 personas ocupadas, de las cuales 4.630 –es decir el 72%– recibían remuneración, y el resto eran propietarios o familiares no remunerados. La actividad con mayor cantidad de establecimientos continuaba siendo la alimenticia con el 34,4% (383 locales), con productos de panadería y elaboración de bebidas no alcohólicas y aguas gaseosas. En segundo lugar –con el 31,3%– se ubicaba la producción de metales y maquinarias dedicada a la carpintería metálica, a los productos metálicos y a la reparación de maquinarias y, nuevamente, estas dos industrias contaban con los mayores niveles ocupacionales. El tercer lugar –con el 16%– era para la industria de la madera dedicada a la carpintería de obra.

Sobre el total del personal ocupado, la elaboración de alimentos y bebidas, con el 38,75%, reunía la mayor cantidad de empleos en las actividades frigorífica y de panificación. Luego se ubicaba –con el 23,77%– la fabricación de productos metálicos con los productos de bulonería y las maquinarias y equipos agrícolas, y, en tercer lugar, la fabricación de calzado de cuero y confección de prendas de vestir, con el 17,21%. Respecto a los valores de producción, las

actividades con mayor participación eran la matanza de ganado, con el 26,88%, la fabricación de clavos y buhonería, con el 10,52%, y la molienda de trigo con el 6,35%<sup>97</sup>.

Entre las variaciones porcentuales de las distintas actividades, en el primer período intercensal (1974-85), se destacaron algunos comportamientos positivos en las ramas de: sustancias químicas (en los casos de elaboración de jabón y preparados de limpieza, los productos plásticos y el recauchutaje de cubiertas), impresiones, productos metálicos (especialmente la construcción y reparación de maquinarias agrícolas, la fabricación de acumuladores eléctricos y la rectificación de motores) y productos de madera –en particular– la carpintería de obra. Ello estuvo acompañado de un importante crecimiento en el nivel total de ocupación, con valores superiores al 46%, debido al aumento registrado en el sector textil producto de la instalación de la empresa Calzar S.A. en el parque industrial de Santa Rosa<sup>98</sup> pero, al mismo tiempo, se operaron incrementos ocupacionales en la producción de sustancias químicas, en los productos de plásticos y en el recauchutaje de cubiertas, y en la producción de alimentos –especialmente– en frigoríficos y panaderías.

La fotografía censal de 1994 registró 834 establecimientos provinciales, con una ocupación total de 5.128 personas, de los cuales resultaban en condición de asalariados 3.930, es decir el 76,63%. Las ramas de actividad con mayor número de establecimientos fueron, esta vez, los productos de metal, maquinarias y equipos con el 35,01%, y los productos alimenticios con 32,85%, en la elaboración de productos de panadería. En cuanto al número de puestos de trabajo, sobre el total, los productos alimenticios y bebidas representaron el 31,51%, con preeminencia de las actividades frigorífica, panificadora y láctea. Luego, con el 26,79%, se ubicó la categoría de textiles y, con el 18,83%, la fabricación de productos de metales, maquinarias y equipos.

De acuerdo al valor de producción, las actividades de mayor participación en el total, fueron la elaboración de alimentos y de bebidas con el 44,98% (matanza de animales y conservación de carnes, los lácteos y la panificación), en segundo lugar con el 19,11% se colocó la producción de metales, maquinaria y equipos (fabricación de partes, maquinarias agrícolas, bombas y

---

<sup>97</sup> Se debe aclarar que el CNE '85 no brinda información desagregada para los distintos Departamentos de la Provincia.

<sup>98</sup> Calzar S.A., empresa del grupo Alpargatas, se instaló en el año 1984 alentada por la promoción industrial, y llegó a ocupar a 1.000 trabajadores. Producía la línea de zapatillas Topper y era una de las mayores empleadoras de mano de obra de la provincia de La Pampa. En abril de 1997 alcanzó el récord de su producción con 240 mil pares de zapatillas, pero en 1998 se produjo un agravamiento de la crisis ocupacional en el conglomerado Toay-Santa Rosa por las suspensiones de personal y las paralizaciones en la producción de la fábrica, a causa de la caída en las ventas y el ingreso de zapatillas importadas baratas. *Clarín.com* 29/8/1998 “Cerró en La Pampa la planta de zapatillas Topper”. Recuperado de: <http://edant.clarin.com/diario/1998/08/29/o-02802d.htm> Consultado el 15/3/16.

estructuras metálicas, motores eléctricos y acumuladores) y, el tercer lugar fue para el sector textil con el 14,71% del valor total, a través de la fabricación de calzados.

La evolución en el segundo período intercensal (1985-94) mostró un significativo aumento en el número de unidades en las ramas de: las metálicas básicas (fundición de hierro, acero y metales no ferrosos), otras manufacturas no clasificadas previamente (muebles), impresión y textiles. En este lapso se registró la mayor disminución total de empleos del período con valores ubicados por encima del 20%, con principal impacto en la industria de la madera, en los productos de metal, en maquinarias y equipos, en los minerales no metálicos, y en los alimentos.

El Censo del 2004 –nuevamente– registró una disminución en el número de establecimientos mayor al 15% y la reducción de los puestos de trabajos alcanzó el 16%. De los locales registrados, en la Provincia, el 33,23% correspondieron a los productos alimenticios y bebidas, donde sobresalieron los productos de panadería y la elaboración de bebidas no alcohólicas. Con el 26,87% se ubicaron los productos metálicos de uso estructural y los productos elaborados de metal y –muchos más lejos– con 18,52% la reparación, mantenimiento e instalación de maquinarias de oficina e informática. Si se consideran el trabajo ocupado, sobre un total de 4.270 puestos, los primeros lugares –con el 49,34%– fueron para el procesamiento de carne y la panificación. En segundo término, estuvo la elaboración de productos de metal y productos metálicos de uso estructural (tanques depósitos, generadores) con el 12,20% y, como tercera actividad en importancia, apareció la producción textil con el 11,70%.

Aunque este último registro censal mostró una mayor desagregación de las actividades económicas e incorporó una nueva clasificación, respecto al registro de 1994, se establecieron algunas comparaciones respecto a la evolución presentada, en esa década. Consecuentemente, se pudo observar que la actividad fabril continuó revelando una tendencia decreciente, con una variación porcentual mayor al -15%, pero menos pronunciada que la manifestada en el período intercensal previo. Si bien aumentaron los establecimientos dedicados a otras manufacturas (muebles, colchones, reparación de máquinas de oficina e informática), a las sustancias químicas (productos de plástico y caucho) y a los minerales no metálicos (cerámicos), el resto de las actividades sufrieron disminuciones significativas en los casos de las metálicas básicas, los productos de madera, y los productos metálicos y las maquinarias. La contracción en los niveles de ocupación afectó, en mayor medida, a los textiles y a los productos metálicos, maquinaria y equipos, pero al mismo tiempo, otras ramas recuperaron empleos como las de alimentos y las de otras manufacturas.

**Cuadro n° 11: Evolución intercensal de unidades productivas a nivel provincial según sectores de actividad (1974-2003)**

Sector de actividad	Unidades censales productivas							
	1974	1985	Var. % 85-74	1994	Var. % 94-85	2003	Var. % 03-94	Var. % total 03-74
<b>Total</b>	<b>1185</b>	<b>1112</b>	<b>-6,16</b>	<b>834</b>	<b>-25</b>	<b>707</b>	<b>-15,22</b>	<b>-40,03</b>
15-16 Alimentos, bebidas y tabaco	398	383	-3,76	274	-28,45	235	-14,23	<b>-40,95</b>
17 a 19 Textiles, confección y cuero	87	27	-68,96	41	51,85	38	-7,31	<b>-56,32</b>
20 Prod. de madera, excepto muebles	165	178	7,87	57	-67,97	25	-56,14	<b>-84,84</b>
21-22 Fabr. de papel e imprenta	30	37	23,33	58	56,75	58	0	<b>93,33</b>
23 a 25 Sust. quím; ref. petró. y plást.	18	23	27,77	16	-30,43	19	18,75	<b>5,55</b>
26 Productos minerales no metálicos	187	107	-42,78	33	-69,15	37	12,12	<b>-80,21</b>
27 Metálicas básicas	3	1	-66,66	6	500	1	-83,3	<b>-66,66</b>
28 a 35 Prod metálicos, maq. y equipos	285	348	22,10	292	-16,09	190	-34,93	<b>-33,33</b>
36 a 39 Otras manufacturas	12	8	-33,33	57	612,5	131	129,82	<b>991,66</b>

Fuente: elaboración propia en base a CNE 1974 La Pampa pp. 31-35; CNE 1984 La Pampa resultados definitivos pp.150-155; CNE 1994 La Pampa resultados definitivos Cuadro N° 11 Serie A N° 4 pp. 319-321 y CNE 2004 Cuadro N° 1.

**Cuadro n° 12: Evolución intercensal de personal ocupado a nivel provincial según sectores de actividad (1974-2003)**

Sector de actividad	Personal Ocupado							
	1974	1985 <sup>1</sup>	Var. % 85-74	1994 <sup>3</sup>	Var. % 94-85	2003	Var. % 03-94	Var. % total 03-74
<b>Total</b>	<b>4388</b>	<b>6430</b>	<b>46,53</b>	<b>5128</b>	<b>-20,24</b>	<b>4270</b>	<b>-16,73</b>	<b>-2,68</b>
15-16 Alimentos, bebidas y tabaco	1690	2492	47,45	1616	-35,15	2107	30,38	<b>24,67</b>
17 a 19 Textiles, confección y cuero	140	1107	690,71	1374	24,11	500	-63,60	<b>257,14</b>
20 Productos de madera	364	338	7,14	113	-66,56	121	7,07	<b>-66,75</b>
21-22 Fabr. de papel e imprenta	207	278	34,29	341	22,66	373	9,38	<b>80,19</b>
23 a 25 Sust. quím; ref. petró. y plást.	98	228	132,65	299	31,14	221	-26,08	<b>125,51</b>
26 Productos minerales no metálicos	589	407	-30,89	249	-38,82	226	-9,23	<b>-61,62</b>
27 Metálicas básicas	31	s/d <sup>2</sup>	-	33	-	s/d	-	-
28 a 35 Prod. metálicos, maq. y equipo	1243	1529	23,00	966	-59,58	521	-46,06	<b>-58,08</b>
36 a 39 Otras manufacturas	26	3	-88,46	91	2933	226	148,35	<b>769,23</b>

Fuente: elaboración propia en base a CNE 1974 La Pampa pp.64-68; CNE 1984 La Pampa resultados anticipados p.17; CNE 1994 La Pampa resultados definitivos Cuadro N° 11 Serie A N° 4 pp. 319-321 y CNE 2004 Cuadro N° 1.

<sup>1</sup> Se debe tener en cuenta que, en este caso, se tomaron los valores generales anticipados, debido a que en el censo definitivo aparecen las ramas desagregadas por actividad y, en aquellas en que existían solamente uno o dos establecimientos, no se consignaban datos por reserva de información. Ello provocaba algunas distorsiones en sectores como el textil donde, ante la ausencia de información, se veían notoriamente reducida la cantidad de ocupados.

<sup>2</sup> S/d: sin datos sobre ocupación debido a la existencia de una sola empresa.

<sup>3</sup> La diferencia entre total y subtotaes está dada por la ausencia de datos en algunas ramas que revisten pocos establecimientos.

Como se observa en el cuadro n° 13, en la evolución de la participación en el valor de producción de las diversas actividades manufactureras en la Provincia, la de alimentos y bebidas, siempre estuvo a la cabeza con valores que llegaron a superar el 60%. Este destacado posicionamiento de la actividad sufrió caídas en los años '80 y a principios de los '90 pero, luego, logró recuperarse y superar los valores iniciales del período.

El segundo sector en importancia fue el de los productos metálicos, maquinarias y equipos con una participación, en los años '70, del 26% en el valor total de producción, pero luego perdió protagonismo y, en los años '90, acusó una aguda contracción y un aporte de sólo del 6% del

valor. En otros casos como el de los textiles, las impresiones y las sustancias químicas incrementaron su aporte hasta principios de los '90 y, a partir de allí, la tendencia se revirtió. Solamente dos sectores –el de productos minerales no metálicos y el de otras manufacturas– registraron una participación creciente, aunque de escasa magnitud.

**Cuadro n° 13: Evolución intercensal del valor de producción a nivel provincial (1974-2003)**

Sector de actividad	Valor de la producción			
	1974	1984	1993	2003
15-16 Alimentos y bebidas	60,18	46,48	44,92	67,37
17 a 19 Textiles, confección y cuero	0,77	11,69	14,71	5,43
20 Productos de madera	4,62	1,74	1,18	2,89
21-22 Fabr. de papel e imprenta	1,80	4,38	3,87	2,42
23 a 25 Sust. quím; ref. petróleo y plásticos	1,21	5,81	9,68	6,56
26 Productos minerales no metálicos	3,94	4,31	4,81	5,66
27 Metálicas básicas	0,58	s/d <sup>1</sup>	s/d	s/d
28 a 35 Prod. metálicos maqui. y equipos	26,63	24,47	19,11	6,48
36 a 39 Otras manufacturas	0,14	s/d	0,72	1,84
Total	100	100	100	100

Fuente: elaboración propia en base a CNE 1974 La Pampa pp.31-35; CNE 1984 La Pampa resultados anticipados p 17.; CNE 1994. La Pampa resultados definitivos Cuadro N° 11 Serie A N° 4 pp. 306-308 y CNE 2004 Cuadro N° 1.

<sup>1</sup> s/d: sin datos debido a la existencia de una sola empresa.

El escaso desarrollo del sector se reflejó en las estrechas dimensiones alcanzadas por las unidades productivas, y en su acotado papel como actividades generadoras de empleo. A lo largo de todo el período, el 85% de las unidades productivas poseían un escaso número de personal ocupado, ubicado entre uno y cinco empleados, aunque la mitad de ellas, correspondían a establecimientos de características unipersonales. En la última década estudiada se incrementó el porcentaje de unidades con más de diez ocupados, pero los valores no llegaron a alcanzar los dos dígitos, lo que dio cuenta de una estructura fabril con escasa capacidad empleadora, y con una prevalencia de emprendimientos de reducidas dimensiones, tal como se expresa en el cuadro n° 14.

**Cuadro n° 14: Escala agrupada de ocupación en La Pampa según unidades censales en porcentajes (1974-2004)**

Unidades	1974	1985	1994	2004
Hasta 1 ocupado	40,59		45,43	87,46
De 2 a 5 ocupados	50,97	88,40	41,32	
De 6 a 10 ocupados	4,13	5,84	5,96	
De 11 a 40 ocupados	3,20		3,44	8,85
Más de 40 ocupados	1,01	5,75	2,25	
Total	100	100	100	100

Fuente: elaboración propia en base a datos CNE '74, '85, '94 y '04

En resumen, la morfología productiva manufacturera provincial no sufrió profundas modificaciones, a lo largo del período, con la persistencia de una estructura de microempresas, con un reducido número de personal asalariado y, en su mayoría, de origen familiar.

## **2.4 Desarrollo industrial comparativo país / provincia**

Como ya se adelantó, uno de los aportes de esta tesis es comparar la trayectoria manufacturera provincial con lo que aconteció en la jurisdicción nacional –sin desatender los niveles de escala, los comportamientos diferenciados de los sectores y la acotada participación de la industria en el Producto pampeano– para poner en discusión aquellas perspectivas más generalizadoras, que tienden a desestimar las particularidades asumidas por los espacios marginales.

Según lo expresado con anterioridad, los datos censales a nivel nacional revelaron, entre 1974-1985, la desaparición de aproximadamente 17.000 unidades fabriles, esto es un 13% respecto a las existentes a mediados de los años ‘70<sup>99</sup>, en tanto, la Provincia, registró una contracción leve –del 6,2%– en sus unidades censales. Pero, mientras a nivel nacional la ocupación se contrajo casi un 10%, la jurisdicción provincial tuvo un importante incremento cercano al 47%, con más de dos mil nuevos puestos de trabajo –fundamentalmente– en los sectores de textiles (por la radicación de Calzar<sup>100</sup> en Santa Rosa) y de alimentos.

Si se comparan los datos en el segundo período intercensal (1985-94) se observa que las unidades productivas, a nivel nacional, disminuyeron casi un 8% y las fuentes laborales cayeron un 23% mientras en La Pampa, el censo acusó la baja de mayor significación en todo el período, con una pérdida de 358 establecimientos –esto es, el 25% respecto a las unidades existentes en 1984– acompañado por una notoria disminución –en sintonía con lo que acontecía en el país– de 1.528 empleos, que representaba una merma de la ocupación ubicada por encima del 20%. Finalmente, entre 1994 y el 2003, ambas jurisdicciones tuvieron similares porcentajes respecto al cierre de establecimientos productivos, pero la Provincia registró una mayor pérdida de empleo (ver cuadros n° 15 y n° 16).

En consecuencia, al mirar los comportamientos a lo largo de las tres décadas y en distintas escalas, se observó que el impacto contractivo de la producción manufacturera no se dio en ambas jurisdicciones al mismo tiempo, y mientras a nivel país los momentos de mayor regresión

---

<sup>99</sup> Ello representaba más del 40% del total de unidades perdidas en todo el período (1974-2004) y un valor absoluto de 41.295 establecimientos.

<sup>100</sup> Empresa de calzados de la firma Alpargatas S.A.

en el número de establecimientos se ubicaron en el primer y tercer período intercensal, en La Pampa, la declinación más acentuada se dio en el segundo período (1985-1994) con una marcada diferencia, respecto a las mermas de unidades censales registrada en la esfera nacional.

En relación con el número de ocupados, aunque en el primer período intercensal la Provincia generó una importante fuente de empleo, a diferencia con el nivel nacional, en el segundo período registró las mayores pérdidas.

Acercas del predominio de las actividades, la elaboración de alimentos conservó el liderazgo en cuanto al número de establecimientos, la cantidad de puestos ocupados y el valor de producción, seguida por la rama de la metalmecánica. A partir de los años '80, comenzó a destacarse la producción de calzado vinculada a la instalación de una planta en la ciudad de Santa Rosa, de la firma Alpargatas S.A. que, como ya se observó, se convirtió en una de las principales ramas generadoras de empleo, en la década siguiente, y se colocó en el tercer lugar en la producción del valor provincial.

**Cuadro n° 15: Resultados comparativos de establecimientos por jurisdicción (1974-2003)**

Jurisdicción	Establecimientos							
	1974	1985	% Dif. 85/74	1994	% Dif. 94/85	2003	% Dif. 03/94	% Dif. 03/74
Total país	126.388	109.376	-13,46	101.524	-7,17	85.093	-16,18	-32,67
La Pampa	1.185	1.112	-6,16	834	-25	707	-15,22	-40,33

Fuente: elaboración propia en base a CNE '85, '94 y '04.

**Cuadro n° 16: Resultados comparativos de puestos de trabajo ocupados por jurisdicción (1974- 2003)**

Jurisdicción	Puestos de trabajo ocupados							
	1974	1984	% Dif. 85/74	1993	% Dif. 94/85	2003	% Dif. 03/94	% Dif. 03/74
Total país	1.525.221	1.381.805	-9,40	1.058.379	-23,35	955.849	-9,68	-37,33
La Pampa	4.388	6.430	46,53	5.128	-20,24	4.270	-16,73	-2,68

Fuente: elaboración propia en base a CNE '85, '94 y '04.

En el cuadro n° 17 se muestran los datos de ambas jurisdicciones en cuanto al número de locales, ocupación y valor de la producción y se observa una participación reducida del sector manufacturero provincial en los totales generales a nivel país. Las unidades productivas provinciales experimentaron un crecimiento en su participación a mediados de los '80 y una posterior declinación en el decenio siguiente. Con respecto a los puestos de trabajo se duplicaron en el primer segmento intercensal y lograron mantenerse estables a lo largo de la secuencia mientras que, en los valores de producción, la tendencia creciente se registró en el primer decenio

del período analizado y, desde mediados de la década del '80, decreció y se sostuvo en los mismos niveles hacia finales del período.

**Cuadro n° 17: Locales, puestos de trabajo y valor de producción en jurisdicción nacional y provincial (1974-2003)**

Jurisdicción	Unidades censales				Puestos de trabajo ocupados				Valor de producción			
	1974	1984	1994	2003	1974	1984	1994	2003	1974	1984	1994	2003
País	126.388	109.436	93.925	85.093	1.525.221	1.373.173	1.064.539	955.849	100	100	100	100
La Pampa	1.185	1.112	834	707	4.388	6.430	5.128	4.270				
Partic. % LP	0,93	1,01	0,88	0,83	0,28	0,46	0,48	0,44	0,15	0,29	0,24	0,24

Fuente: elaboración propia en base a CNE '74, '85, '94 y '04.

En definitiva, y en base al conjunto de estas evidencias se propone que, en la dinámica de cambio estructural en La Pampa obró una suerte de desfasaje respecto a la declinación manufacturera operada en el país. Eso marcó una tendencia diferenciada con lo acontecido a nivel nacional, en tanto el punto de quiebre –puesto de manifiesto en la disminución de locales productivos y en los niveles de ocupación– comenzó, para la Provincia, en el segundo período intercensal.

Los '90 fueron los años más desfavorables para la industria pampeana y donde el cierre de empresas se tornó evidente, aun cuando una nueva ley de promoción (n° 928/86) intentara contener la situación. La apertura económica y el ingreso de importaciones actuaron negativamente sobre la capacidad competitiva de aquellas firmas que no pudieron reconvertir sus actividades.

Ahora bien, ¿qué interpretaciones pueden aportarse a ese comportamiento atípico? Se propone, como primera explicación las características estructurales del sector manufacturero provincial –conformado por empresas de medianas y pequeñas dimensiones– que quedó menos expuesto a los efectos contractivos del sector, ya que como sostienen Azpiazu y Schorr (2011) el mayor número de cierre de establecimientos, en la década del '80 recayó sobre aquellas plantas con más de trescientos empleados.

En segundo lugar, ese carácter atípico no puede desvincularse de la tibia relevancia participativa del sector en el producto provincial, que actuó como elemento atemperador del proceso contractivo industrial. Además, su estrecha vinculación con las actividades agropecuarias volvió a la *performance* del sector fabril más dependiente de las vicisitudes que rodeaban al campo, que a los vaivenes propios de la industria nacional.

Por otro lado –como se desarrollará en los capítulos 4 y 5 para el caso de la industria en General Pico– cabe preguntarse qué conductas tuvieron los agentes económicos en ese proceso de

contracción desfasada, y –también– si otro argumento explicativo puede residir en el papel desempeñado por los actores locales y en la formación de un entramado institucional contenedor de las actividades productivas.

Finalmente, no existen dudas de que el análisis sectorial, a lo largo del período, no puede soslayar el rol y las capacidades estatales orientadas a promoverlo, con el fin de conocer cuáles fueron sus objetivos, instrumentos y efectos en la dinámica industrial, lo cual tendrá un detenido desarrollo en el capítulo 3.

## **2.5 El mapa de la industria en la Provincia: localización de la actividad**

El sector industrial nacional no fue ajeno a los desequilibrios económicos históricos que experimentaron los diferentes espacios territoriales de Argentina. La mayor concentración del valor de producción manufacturera nacional, tradicionalmente, se registró en Capital Federal y en la provincia de Buenos Aires y, en menor medida, en Santa Fe y en Córdoba lo que dejó, al resto del país, con un tejido industrial mucho más débil y desarticulado.

Más allá de la intencionalidad de parte de distintas gestiones gubernamentales por promover la producción en otros espacios geográficos y corregir los desequilibrios regionales, los mayores efectos de la promoción llegaron con la política aperturista de la dictadura militar (Azpiazu y Schorr, 2011). Como se verá en el capítulo 3, se aplicaron distintos regímenes en el Territorio Nacional de Tierra del Fuego y en las provincias de La Rioja, Catamarca, San Luis y San Juan, con el objetivo de alentar la radicación industrial en el interior del país, con resultados disímiles.

Azpiazu y Schorr (2011) examinan los cambios en el grado de participación de las provincias argentinas en la producción fabril, en el período 1973-2003, y realizan una clasificación del desempeño según el comportamiento registrado. De acuerdo con ello, las jurisdicciones con mayores aumentos fueron Santa Fe, San Luis y Buenos Aires; entre las que sufrieron una disminución significativa se encontraron la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y en menor medida Tucumán, mientras, la provincia de La Pampa se encuadró entre las que manifestaron una situación de estancamiento. Sin embargo, pese a los propósitos estatales de relocalización industrial, no hubo una alteración significativa en términos territoriales, y siguieron prevaleciendo los núcleos manufactureros tradicionales.

En sintonía con lo acaecido a nivel nacional, en La Pampa también se registró una tendencia concentradora en la instalación de los establecimientos fabriles, especialmente, en dos de las veintidós jurisdicciones departamentales. Al respecto se evidenció una radicación en los

departamentos Capital y Maracó, ubicados en el Este provincial y con mayor densidad de población. Esta persistencia en la concentración de las unidades de producción, a lo largo de todo el período, mostró la presencia de una rigidez estructural que condicionó la ubicación territorial de las actividades productivas.

En los '70, ambos departamentos contaban con un número similar de unidades productivas y concentraban el 69,61% del volumen de producción de la Provincia, aunque existía una clara diferencia en el valor de producción aportado por Maracó, que llegaba al 43,55%, y el de Capital con el 23,06%<sup>101</sup>. Ello obedecería al desarrollo de la industria metalmeccánica, en la ciudad de General Pico (departamento Maracó), y al mayor valor agregado de los bienes obtenidos. Así, tanto el volumen de producción como la presencia de diversos establecimientos metalúrgicos, madereros y harineros le otorgaron, a esa Localidad, el estatus de centro industrial provincial.

Por su parte, desde los años '60 el Departamento Capital registraba una importante expansión de la industria de la construcción como resultado del accionar estatal en la concreción de obras públicas y de planes de viviendas<sup>102</sup>. Asimismo, se destacaban la producción de alimentos, los productos metálicos y las maquinarias, los minerales no metálicos, y los productos de madera. Muy de lejos seguían los departamentos de Conhelo y Realicó, con una participación del 15,10% sobre el valor de producción provincial, a través –en el primer caso– de la producción de alimentos y productos de madera, y de la elaboración de alimentos y productos metálicos, en el segundo.

Aunque el censo de 1985 no presenta datos desagregados por Departamentos, hacia 1994, Capital y Maracó seguían como centros concentradores del número de establecimientos productivos. Sobre el total de 834 locales, Capital contaba con 212 unidades (25,41%), que generaban 2.070 empleos y el departamento Maracó se ubicaba en segundo lugar, con 170 locales (20,38%) y 1.424 puestos de trabajo, de modo que, los municipios de Santa Rosa y General Pico, concentraban el 68% del empleo manufacturero provincial. La preeminencia de ambos Departamentos también se reflejaba en el valor bruto de producción del año 1993, pero mientras Maracó participaba con el 36,09%, Capital lo hacía con el 22,89%. Por su parte, otros como Caleu Caleu contribuía con el 6,52% y Realicó con el 5,49% de la producción total.

Según se propone en el capítulo 5, entre las ventajas derivadas de la localización en General Pico, se pueden mencionar: la disponibilidad de mano de obra con cierto grado de calificación, la actuación de centros de formación profesional permeables a las demandas de la industria, el

---

<sup>101</sup> CNE '74.

<sup>102</sup> CFI (1971).

espíritu emprendedor en los recursos empresariales, la circulación de información y de saberes, la existencia de entramados asociativos territoriales, y el acceso a proveedores y a clientes extra locales. Sin embargo, como posteriormente se estudia, el accionar de estas ventajas en el territorio, fue perdiendo dinamismo y, desde mediados de los '80, dejaron de actuar como fuerzas de atracción favorecedoras de la localización empresarial y como garantía de un mejor posicionamiento del entramado productivo, para enfrentar los requerimientos competitivos de la globalización. En efecto, más allá de la presencia inicial de algunos mecanismos promotores de la concentración territorial de pequeñas industrias en la Localidad, no lograron sostenerse en el tiempo para consolidar una “economía de aglomeración”<sup>103</sup> y, al final, las exigencias del mercado y los desajustes macroeconómicos inhibieron las capacidades de desempeño en el entramado productivo “piquense”, que en los '90 sufrió las consecuencias de una tendencia regresiva del sector.

## **2.6 Industria metalmecánica: trayectoria del sector de maquinarias agrícolas**

La industria metalmecánica involucra a aquellas actividades que utilizan como insumos principales productos de la siderurgia o sus derivados, e incluyen las ramas electromecánicas y electrónicas. Como “industria de industria” es un eslabón esencial del entramado productivo, constituye una importante fuente de empleo –con requerimientos en diversas especialidades– y cumple un rol determinante en la integración de la cadena de valor y en la difusión de conocimientos e innovaciones (Chudnovsky y Castaño, 2003).

Según Jorge Katz (1986), desde los años '20 y hasta fines de los '80, el sector metalmecánico adquirió características peculiares en América Latina, y se destacó el carácter imitador de sus procesos productivos respecto a los desarrollos tecnológicos alcanzados en los países industrializados. Esa tendencia idiosincrática evidenció un perfil simplificado de productos con menor grado de sofisticación tecnológica, una marcada orientación mercado-internista, y un crecimiento amparado en políticas proteccionistas. Sus plantas industriales presentaban una morfología de dimensiones reducidas, escasa automatización, mayor nivel de integración vertical y con menores posibilidades de especialización debido a la tendencia de ampliar el mix

---

<sup>103</sup> La concentración territorial de las Pymes es una modalidad organizativa, que les permite aumentar sus posibilidades de sobrevivencia en aglomeración con otras empresas, más que si se desarrollaran aisladamente. Se consideran PyMIs todas aquellas empresas industriales que en el conjunto de sus locales comerciales y productivos ocupan en total menos de 200 personas (Donato, 2002).

productivo ante las restricciones impuestas por el mercado. Todas estas características pusieron en evidencia las deficiencias estructurales del sector metalmecánico.

Una de sus ramas está integrada por las maquinarias agrícolas y la fabricación de cosechadora, tractores, sembradoras e implementos como rastras, cultivadores, tolvas, pulverizadores, fertilizadores, etc<sup>104</sup>. En Argentina, esta producción atravesó por diferentes etapas: en los años '50 y '60 tuvo mayor desarrollo bajo una economía protegida, pero –en las décadas siguientes– sufrió cambios productivos y comerciales, y debió enfrentar una mayor presencia importadora para iniciar, con la devaluación del 2002, una nueva faceta de oportunidades para los fabricantes locales (Chudnovsky y Castaño, 2003). Asimismo, tuvo una fuerte centralización regional en las provincias de Santa Fe, Córdoba y Buenos Aires, y presentó una diversidad de productos, tanto para enfrentar la concentración estacional de la demanda como para aprovechar la capacidad productiva.

En el período sustitutivo (1930-1976), la industria de maquinarias agrícolas se desarrolló a través de empresas transnacionales y de capital nacional, con una orientación hacia el mercado interno (García, 2008). Logró fortalecerse gracias a los aprendizajes acumulados, a las políticas de incentivos, a los programas de asistencia de los organismos científico-tecnológicos, y a la presencia de un mercado interno fuertemente protegido. En ese contexto, como plantean Moltoni y Masiá (2012) y García (2008) lograron actuar empresas nacionales, filiales de empresas extranjeras, proveedores, e instituciones públicas y privadas.

Luego de la Segunda Guerra Mundial, las dificultades en el aprovisionamiento de maquinarias y de implementos agrícolas alentaron la producción local en talleres artesanales. Más allá de la tendencia a reproducir maquinaria importada, también se incorporaron cambios técnicos, que lograban adaptarlas a los requerimientos del suelo argentino.

En los años '50 tuvieron lugar una serie de innovaciones en el sector –como la mecanización de la cosechadora de maíz– articuladas con las políticas de apoyo del gobierno peronista. Las múltiples medidas como los permisos de importación, las facilidades crediticias y los tratados comerciales buscaron ampliar la producción local de maquinarias. Ello promovió el surgimiento de emprendimientos familiares de características semiartesanales –como se verá en el caso de Industrias Maracó– que se destacaban por un mix amplio de productos, una escala reducida y una

---

<sup>104</sup> Según la Clasificación Industrial Internacional Uniforme de todas las Actividades Económicas (CIIU) adoptada en los censos de 1974 y 1984 la construcción de maquinaria y equipo para la agricultura aparece codificada como 38221. Pero, a partir de 1994, la producción de tractores (29211) se desagregó de las maquinarias agropecuarias (29219).

producción adaptada a las condiciones agronómicas locales que le asignó, a los bienes, un sello o tinte nacional. Así, lograban una importante tradición innovadora debido a la especificidad de la producción agraria y a los valores que ostentaban las máquinas importadas. La incorporación de bienes de capital, aunque estaba estrechamente unida al devenir de la producción agrícola dependía –a la vez– de otros factores como los costos productivos, las posibilidades de abastecimientos de los insumos, o las políticas de incentivos al sector (Moltoni y Masiá, 2012).

Rougier (2006 y 2007) plantea que esta mecanización del agro estimulada con créditos accesibles y desgravaciones impositivas tuvo un importante impacto sobre el mercado de mano de obra. Por su parte, el Banco Industrial ofreció créditos especiales y la industria fue declarada de “interés nacional”, ante lo cual, una comisión mixta de empresarios y de funcionarios se abocó a definir los planes de producción, regular las importaciones y otorgar tipos de cambios especiales (Belini, 2010).

En los años ‘60 el incremento de la industria nacional y de la metalmecánica, en particular, fue acompañado por un proceso de recuperación del sector primario y por políticas crediticias favorables. Estas condiciones estuvieron presentes hasta mediados de la década siguiente, cuando comenzó un proceso de internacionalización de la economía y una aguda crisis sectorial que obligó, a las firmas, a adoptar comportamientos diferenciados con resultados dispares (Delgobbo y Kantis, 1991). La caída de la producción y las dificultades económicas obligaron, a varias empresas, a entrar en un régimen de “rehabilitación” destinado a refinanciar sus deudas impositivas y provisionales, y a brindar ayuda financiera (Rougier, 2007). Allí, se puso de manifiesto la escasa capacidad competitiva del sector en un mercado, cada vez, más globalizado.

Tanto el comportamiento cíclico de la demanda de maquinarias agrícolas, como la estrechez del mercado condicionaron a las empresas de capital nacional, al limitar el desarrollo de las economías de escala y al obturar los proyectos de inversión a largo plazo. Además, las técnicas agrícolas convencionales sufrieron transformaciones con la incorporación de la siembra directa, que implicaba ventajas económicas y una mayor sustentabilidad agronómica (García, 2008).

En los años ‘70, el sector se recuperó con las ventas en el mercado local y las exportaciones a Brasil, Chile, Perú, Panamá y Paraguay. La devaluación de 1975 y la inestabilidad económica afectaron la producción y, aunque en el inicio la gestión militar, vivió un período de auge, hacia 1977, sufrió una nueva contracción como consecuencia de la caída de la inversión, de la baja rentabilidad de las explotaciones agrícolas, y de la eliminación de subsidios y alicientes a la

exportación de maquinarias, a lo que se sumó la política favorecedora de la entrada de la competencia brasileña (Rougier, 2007).

En general, la literatura plantea que la industria metalmecánica latinoamericana sufrió un agudo proceso recesivo, desde fines de los '70, e implicó la desaparición o transformación de algunas de sus ramas de actividad y un ensanchamiento de la brecha tecnológica respecto a los países que habían incorporado procesos de automatización, en el marco de una revolución tecnológica. Tanto la apertura económica, como el retraso cambiario del gobierno militar fueron nocivos para la industria local de maquinarias y –consecuentemente– debió enfrentar la disminución de la capacidad de inversión del sector agrario, la fuerte contracción en la demanda, y la competencia externa –cuya producción contaba con menores costos y mayores subsidios–. La crisis económica de la región, en los '80, impactó sobre la industria en general y la rama metalmecánica no fue la excepción. La expansión de la frontera tecnológica internacional junto a las políticas recesivas adoptadas por los países para afrontar el sobreendeudamiento, constituyeron dos factores negativos para la producción metalmecánica que conllevaron a procesos de ajustes en las firmas, condicionadas por su nivel tecnológico. Algunas empresas con mayor desarrollo tecnológico optaron por estrategias ofensivas como la incorporación de nuevos productos, los aumentos en la escala de producción y en la automatización, y el acceso a nuevos mercados, mientras las firmas –con menor nivel tecnológico– adoptaron comportamientos defensivos y adaptativos a la caída del mercado interno. En tal caso, algunas se convirtieron en subcontratistas de otras empresas o del Estado y, otras, incorporaron productos menos sofisticados, lo cual condujo a ensanchar la brecha tecnológica intra-sectorial (Katz, 1986; Delgobbo y Kantis, 1991).

Para mediados de los '80, la situación no se presentaba muy prometedora para el sector primario, por la caída de los precios en los mercados internacionales, las políticas cambiarias e impositivas que descapitalizaban el agro, la contracción en la productividad industrial y el retraso tecnológico. El endeudamiento de muchas empresas del sector, junto a la caída en sus ventas y la presión importadora fueron, para Rougier (2006), las manifestaciones más elocuentes de la crisis coyuntural.

Las importaciones tuvieron un mayor impacto negativo sobre los tractores y las cosechadoras que, sobre los implementos agrícolas, debido a que el carácter local de las prácticas agrícolas y las características agronómicas actuaban como una protección “natural” a esa producción, y volvía más difícil la posibilidad de encontrar sustitutos perfectos. El incremento de la deuda

externa argentina –situación que tuvo sus réplicas en otros países de Latinoamérica– condujo a la adopción de políticas recesivas, a la caída de la inversión interna y a la contracción del mercado doméstico. Ello se dio –conjuntamente– con la expansión de la frontera tecnológica internacional, lo cual amplió la brecha de la capacidad tecnológica de la industria metalmeccánica local y la del mundo desarrollado (Moltoni y Masiá, 2012; Katz, 1986).

La crisis internacional agrícola de los años ‘80 provocó un proceso de descapitalización del agro y la industria de maquinarias agrícolas enfrentó una profunda crisis, reflejada en el endeudamiento de las empresas, en sus dificultades para generar flujos regulares de activos de trabajo, en la retracción en la demanda y en el aumento de la competencia externa. Tampoco, la década del ‘90 fue favorable para la producción de maquinarias debido a las políticas de apertura y al retraso cambiario. Moltoni y Masiá (2012) plantean que, si bien al inicio del período se registró un incremento productivo debido a la mayor estabilidad económica, al aumento de la productividad y de hectáreas cultivadas, y a los precios favorables de los cereales y oleaginosas, luego, la demanda volvió a contraerse. La imposibilidad de competir con productos importados condujo a, algunas firmas, a cambiar sus estrategias y a incorporar el ensamblaje de piezas importadas (Rougier, 2007).

La competitividad del sector se redujo sobre todo para el rubro de las cosechadoras, pero aumentó el protagonismo de las organizaciones empresariales e instituciones científico-técnicas, en los procesos de innovación productiva y de comercialización (García, 2008).

La incorporación tecnológica operada en el sector en los ‘90 respondió –entre otros– a cambios en los sistemas de laboreo, con la adopción de la siembra directa<sup>105</sup> y de la agricultura de precisión<sup>106</sup>, y al uso de agroquímicos y de productos transgénicos. De acuerdo con Chudnovsky y Castaño (2003) la tendencia innovadora intentaba atender los requerimientos vinculados a disminuir la erosión de los suelos, a incorporar mayor automatización, a aumentar la potencia de las maquinarias, a disminuir la contaminación, a utilizar sensores y dosificadores electrónicos, etc. Esa incorporación provenía de los modelos extranjeros adaptados al medio local, de los modelos de fabricantes nacionales, y de los desarrollos conjuntos con organismos científico-tecnológicos, de acuerdo con las necesidades de los clientes locales. La demanda de maquinarias y de implementos agrícola guardó una estrecha correspondencia con el comportamiento de las actividades agrarias, especialmente en relación con las superficies sembradas, a las cantidades

---

<sup>105</sup> Técnica asociada a prácticas conservacionistas.

<sup>106</sup> Consiste en controlar las distintas fases de trabajo a través de sensores incorporados en las máquinas y sistemas satelitales, y elaborar un mapa de suelos para optimizar las operaciones realizadas (Chudnovsky y Castaño, 2003).

producidas y a la utilización de agroquímicos. Los principales productos orientados hacia el mercado interno eran los tractores, sembradoras y cosechadoras, sin perjuicio de una inserción en los mercados de países limítrofes por parte de las empresas de mayores dimensiones y, en este caso, las sembradoras ganaron importancia relativa debido a sus posibilidades de competir, en mejores términos, con las importadas.

La notoria contracción en el nivel de empleo evidenciada en el cuadro n° 18 obedeció, según señalan Chudnovsky y Castaño (2003), a distintos factores como: la incorporación de tecnología, la caída de la demanda interna, y la disminución de competitividad por las escalas deficientes y la relación cambiaria.

La reducción de personal fue muy significativa, especialmente, en la producción de tractores a principios de los años '80. Esta situación fue seguida por otras reestructuraciones, como la operada entre 1984-1990 –que provocó la salida del mercado de numerosas firmas de implementos agrícolas–, y la severa contracción, entre 1990-1997, para las fábricas de cosechadoras. Respecto a ello, de las veintiocho empresas de capitales nacionales productoras de cosechadoras existentes en los años '60, hacia el 2001, sólo quedaron tres debido a las serias las dificultades competitivas. Por su parte, de las cuatrocientas empresas dedicadas a los implementos agrícolas presentes entre 1976 y 1984, en la década siguiente, cerraron sus puertas cerca de ciento ochenta establecimientos. Su limitada inserción externa obedecía, para Chudnovsky y Castaño (2003), a las dificultades en su capacidad competitiva, a la reducida escala de las plantas, a la escasa innovación en los productos y en los procesos, y a la baja capacidad asociativa de las firmas.

En definitiva, el desarrollo productivo del sector estuvo condicionado por varios factores como: la significativa protección al producto en etapas iniciales, la variación de la demanda, la apertura del mix productivo, el bajo nivel de producción, la elevada capacidad ociosa, la escasa incorporación profesional, la preeminencia de empresas familiares con conducción centralizada y limitada delegación de tareas, y el bajo nivel de inversiones en máquinas de producción.

**Cuadro n° 18: Cantidad de unidades productivas de maquinarias agrícolas y de empleados a nivel país**

<b>Año</b>	<b>Establecimientos</b>	<b>Empleados</b>
1976	370	54.000
1984	424	12.943
1990	235	9.611
1993	229	6.197
1997	220	6.200

Fuente: Chudnovsky y Castaño (2003).

En otra línea argumentativa, Damián Bill (2009) analiza los factores que incidieron en la evolución de la producción de maquinaria agrícola en Argentina, entre 1860-1975, y sobre las causas de su escasa inserción en el mercado mundial. Sostiene que la industria local de maquinarias se originó en pequeñas herrerías rurales dedicadas a la reparación o fabricación de repuestos o implementos sencillos, y a fines los '30 alcanzó cierto nivel de producción, pero sin una organización del trabajo desarrollada. A partir de 1960, las firmas locales se consolidaron en el mercado interno con cambios técnicos y organizativos en el proceso de trabajo, aunque mostraban retraso respecto a las firmas líderes mundiales. Más allá de las exportaciones a países limítrofes, no lograron insertarse en el mercado internacional, y el autor encuentra sus limitaciones en los problemas de abastecimiento de materia prima, en las características de la industria auxiliar, en las formas de organización del trabajo, y en el momento en que el país comienza a desarrollar la industria de maquinarias.

Bill (2009) busca reconstruir las relaciones sociales de producción del sector para comprender el proceso en el largo plazo y retoma las categorías marxistas para observar los procesos de concentración y centralización del capital. No acuerda con las miradas que enfatizan las limitaciones de la acumulación de capital o las trabas extraeconómicas, y que dejan de considerar las condiciones de la competencia, como así tampoco comparte las periodizaciones de tipo regulacionistas que ponen el acento en los cambios de las políticas económicas.

Acerca de ello, como se argumenta en el capítulo 4, en esta tesis se suscribe la idea de Ferraro y Costamagna (2000) de que los factores extraeconómicos (el sistema de valores, el capital social, el entramado institucional), son una clave explicativa de la dinámica territorial y permiten analizar de forma más compleja los procesos económicos desarrollados en dichos ámbitos. Además, en línea interpretativa con Rougier (2006), y como se verá en el capítulo 5, los estudios sobre empresas dedicadas a la producción de maquinarias e implementos agrícolas permiten analizar las relaciones entre el campo y la industria, mientras que el análisis de las políticas públicas (tema a desarrollar en el capítulo siguiente) posibilitan verificar el rol de las políticas industriales como impulsoras de la elaboración de insumos destinados a la agricultura, más que generadoras de una actividad alternativa a la producción rural.

García (1998) sostiene que la industria de maquinarias agrícolas tuvo un principal desarrollo en un escenario sustitutivo, con un mercado protegido y bajo incentivos fiscales y crediticios, pero luego sufrió importantes cambios –en el tamaño de los mercados, en los niveles de producción y en la competitividad– impuestos por la transición hacia un modelo de economía

abierta y por las modificaciones en las estrategias productivas y comerciales de esa actividad a nivel mundial (globalización). En general, para la autora, las empresas argentinas mostraron algunas diferencias respecto a las de países industrializados en el inferior tamaño de sus plantas, en la escasa incorporación de tecnología de procesos, en sus altos niveles de integración vertical y de capacidad ociosa, en la limitada profesionalización de sus cuadros gerenciales y técnicos, postulados que se analizarán en el estudio de caso, en el capítulo 5.

Como se muestra en el cuadro n° 19, específicamente las ventas de implementos agrícolas registraron una notable disminución, a lo largo del período, en reflejo de las dificultades del sector. Ello tuvo incidencia en el desempeño de algunas empresas, las cuales debieron esgrimir diversas estrategias para sortear las complicaciones existentes. Allí, se observaron resultados disímiles que, en algunos casos, fortalecieron la gestión empresarial, pero en otros, llevó a la declinación y al ocaso de las firmas.

**Cuadro n° 19: Mercado interno de implementos agrícolas<sup>1</sup>**

<b>Décadas</b>	<b>Venta promedio anuales (en unidades)</b>
1970	27.122
1980	19.821
1990	10.772

Fuente: elaboración propia en base a García, G. (2008) y García, G. (1998).

<sup>1</sup> incluye arados, rastras, sembradoras y cultivadoras

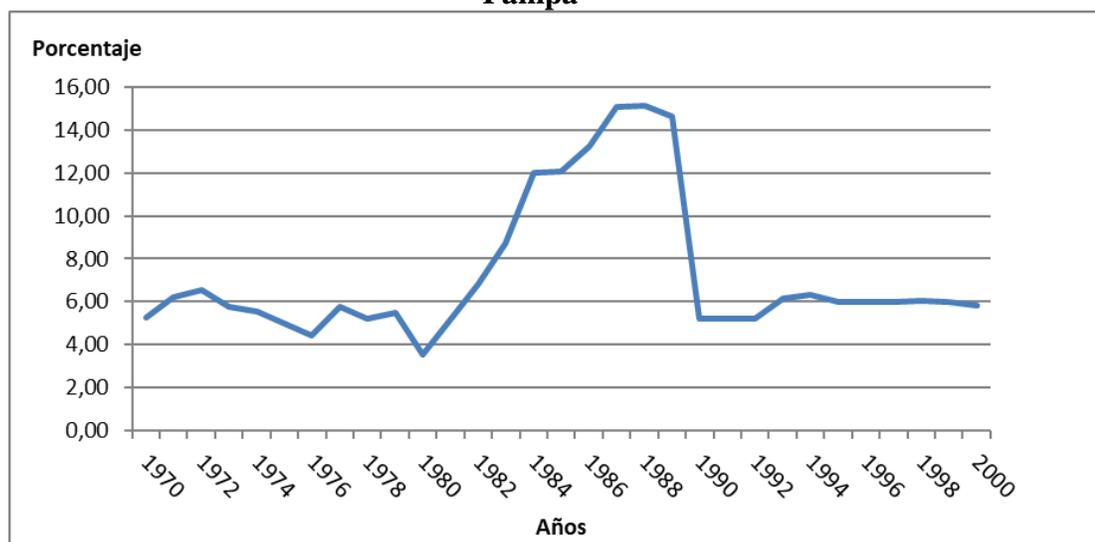
Los cambios en los mercados más globalizados y las transformaciones tecnológicas expusieron la baja capacidad competitiva de la industria local, lo cual condujo –desde los ‘90– a procesos de reestructuración, por parte de algunas grandes y medianas empresas de capital nacional para lograr internacionalizarse. En ese proceso contribuyeron “tanto el ambiente macroeconómico argentino, incluido el régimen de incentivos prevaleciente para el sector, como las decisiones estratégicas de las empresas y el apoyo de entidades gubernamentales y de ciencia y tecnología” (García, 2008:236).

### **2.6.1 Comportamiento del sector metalmecánico en La Pampa (1970-2001)**

En la provincia de la Pampa, la metalmecánica ocupó un lugar destacado en las décadas del ‘70 y ‘80, secundando a la producción de alimentos. Sin embargo, fue una de las actividades que registró un mayor impacto negativo, como consecuencia del escenario aperturista y de la influencia importadora en los ‘90.

En el gráfico n° 2 se consigna la participación de la metalmecánica en el producto provincial, y se evidencia un comportamiento oscilante en los años '70, un aumento significativo en la década del '80 y una caída abrupta a principios de los '90.

**Gráfico n° 2: Participación porcentual del sector metalmecánico en el PBG de La Pampa**



Fuente: elaboración propia en base de datos provinciales del CFI (1988) para el período 1970-1980 y para el período 1980-2000 del Centro de Investigaciones en Administración Pública (CIAP) Facultad de Ciencias Económicas UBA.

Entre sus actividades, en los '70, se encontraban las industrias de hierro y de acero, y las de metales no ferrosos, en la rama de metálicas básicas. En relación con los productos de metal se fabricaban estructuras metálicas para la construcción y carpintería metálica, productos esmaltados y estampado de metales. En maquinarias no eléctricas se destacaban la construcción y reparación de maquinarias y equipos para agricultura, la construcción y reparación de motores y turbinas, y la fabricación de maquinarias para la industria, actividades que –como se registra en el cuadro n° 20– aportaban más del 60% al valor de producción del sector metalmecánico. En cuanto a las maquinarias eléctricas, una empresa se dedicaba a la construcción y a la reparación de equipos ferroviarios y, en la construcción de material de transporte, veintisiete empresas se orientaban a la rectificación de motores, a la reparación de tractores, a la fabricación de componentes, repuestos y accesorios para automotores, y al armado de carrocerías.

En la década siguiente, operaban una industria básica de metales no ferrosos, más de una centena de establecimientos de productos metálicos estructurales (tanques, depósitos, carpintería metálica), algunos locales dedicados a bulonería y galvanoplastia, esmaltado y estampado de metales y, alrededor de ochenta empresas de maquinarias no eléctricas, principalmente agrícolas.

En el rubro de los aparatos eléctricos se destacaba la reparación de máquinas industriales y la fabricación de acumuladores, en tanto, en la construcción de material de transporte, una treintena de firmas se ocupaban de la rectificación de motores, la reparación de tractores, la fabricación y el armado de carrocería y la fabricación de componentes, repuestos y accesorios para automotores. Es de destacar el incremento significativo, de las mismas, en el valor de producción en el sector.

En los '90 la actividad metalmeccánica provincial incluía la fundición de hierro y acero y de metales no ferrosos, los productos metálicos de uso estructural, la fabricación de tanques, depósitos y recipientes de metal, y el tratamiento y revestimiento de metales. En relación con las maquinarias y equipos prevalecía la fabricación de implementos agrícolas y máquinas de uso general y, entre los productos eléctricos, la fabricación de motores generadores y transformadores, de acumuladores, de baterías primarias, y de otros equipos eléctricos. Finalmente, según se expone en el cuadro n° 20, la fabricación de carrocería para automotores y de partes piezas y accesorios para vehículos, llegó a aportar más del 70% del valor de producción, al tiempo en que disminuyó –de modo significativo– el aporte de las maquinarias no eléctricas, respecto a los valores anteriores.

**Cuadro n° 20: Valor bruto de producción del sector metalmeccánico a nivel provincial en %<sup>1</sup>**

Actividades	1970	1980	1993
Metálicas básicas	0,53	0,80	5,11
Productos metálicos	22,57		9,44
Fabricación de maquinarias no eléctricas	64,60	49,18	9,73
Fabricación de maquinarias eléctricas	5,67		3,40
Fabricación de materiales de transporte	6,60	50,00	72,28
Total	100	100	100

Fuente: elaboración propia en base a datos suministrados por la Dirección de Estadística y Censos de La Pampa.

<sup>1</sup>No hay datos oficiales de valor de producción por Departamentos.

Al tomar la evolución de la participación de la producción de metal y de maquinarias, a lo largo de treinta años, se evidenció un aumento en el número de establecimientos en el primer período intercensal y una tendencia descendente en el segundo y tercer período. Mientras que la disminución más acentuada se observó entre 1984-94, tanto en el nivel de ocupación como en la producción (ver cuadro n° 21).

**Cuadro n° 21: Participación porcentual de la fabricación de productos de metal, maquinarias y equipos en la producción manufacturera total provincial**

<b>Año</b>	<b>1974</b>	<b>1984</b>	<b>1994</b>	<b>2004</b>
Número de Establecimientos	24,05	31,35	28,74	20,29
Personal ocupado	28,32	23,77	10,18	9,10
Producción	26,63	24,47	5,67	4,47
Valor agregado	34,63	s/d	7,36	8,10

Fuente: elaboración propia en base a datos CNE '74, '85, '94 y '04.

Si se comparan los comportamientos de la industria metalmecánica en la jurisdicción nacional y provincial, mientras en la primera acusaba un movimiento recesivo desde fines de 1970, producto del retraso cambiario, de la competencia externa, de la disminución de la capacidad de inversión del sector agrario y de la fuerte contracción en la demanda, contrariamente, en la Provincia, tuvo una participación creciente en el producto durante los '80. Por lo tanto, ni las políticas recesivas para afrontar los problemas de endeudamiento, ni la contracción del mercado interno, que afectaron negativamente a la producción nacional en esa década, actuaron del mismo modo sobre la producción provincial, que comenzó a dar signos de contracción en los años '90. De allí que es oportuno preguntar sobre ¿qué factores operaron para mantener en alza esa participación? ¿qué rol jugaron los actores públicos y privados locales en mantener esa tendencia? ¿qué conductas asumieron las empresas? Interrogantes que serán abordados en los capítulos 4 y 5.

### **2.6.2 General Pico: “capital industrial” de La Pampa**

La industria metalmecánica tuvo un importante desarrollo en la ciudad de General Pico, y allí generó una fuerte vinculación con el territorio. La existencia, desde los años '60, de un considerable número de firmas del sector –entre las cuales se destacó Industrias Maracó S.A. que se analizará en el capítulo 5– le imprimió, a la Localidad, un perfil distintivo y la posicionó como “capital industrial” de la Provincia.

La radicación del sector obedeció, como luego se desarrollará en los capítulos 4 y 5, a la presencia de una fuerte iniciativa empresarial impulsora de la actividad. Sin embargo, cabe preguntarse qué otros factores concurrieron a generar condiciones favorables de localización y qué elementos de atracción territorial actuaron en pos de lograr un entorno local destacado por su pujanza y dinamismo económico, y permeable a canalizar los intereses de la comunidad y del sector en particular.

Como posteriormente se abordará, la configuración industrial del territorio asumió una estrecha relación con el sector agrario, en tanto la producción metalmecánica se adecuó a los requerimientos y a las necesidades de las actividades primarias y tuvo a los implementos agrícolas, bombas, aguadas, silos y estructuras metálicas, como principales bienes de elaboración. Esta marcada dependencia ataba el comportamiento de la demanda a los vaivenes de los ciclos agrarios y le impedía, a la industria, funcionar como mayores niveles de autonomía.

Inicialmente, las actividades metalmecánicas de la Localidad se orientaron a la fabricación de tuercas, bulones y mazas para sembradoras, a la mecanización de repuestos, y a la producción de silos y de implementos agrícolas para, luego, incorporar la elaboración de autopartes y de estructuras metálicas. Su estructura empresarial se caracterizó por ser de pequeñas dimensiones y de características familiares, aunque algunas de las firmas alcanzaron un notable desarrollo y generaron importantes oportunidades laborales para el entorno.

El sector conformado básicamente por empresas familiares y talleres artesanales compartía algunas características definidas por Moltoni y Gorestein (2010) para los aglomerados de los países periféricos, como: escasa capacidad de innovación; carácter imitador de procesos y de productos; acotados patrones de especialización, y limitadas capacidades empresariales para actuar en ambientes de negocios de alta incertidumbre y lograr proyecciones en el mediano plazo. Por otro lado, las debilidades en la infraestructura y en los servicios, y la alta volatilidad macroeconómica también actuaron como condicionantes del desarrollo y contrajeron los aprendizajes innovativos, con la consecuente ampliación de la brecha tecnológica.

Las demandas del mercado regional promovidas por la expansión agraria motorizaron una producción metalmecánica que se desarrolló de acuerdo con los ajustes y los cambios de los recursos existentes, y según los requerimientos específicos del sector otorgándole –así– un valor diferencial.

Como se verá en el capítulo 5, los saberes provenían de la propia experiencia acumulada en otras empresas, de la observación y del aprendizaje autónomo, y de la capacitación ofrecida al personal ocupado. Al conocimiento experiencial se le sumaba el conocimiento formal de instituciones educativas, que desempeñaron un rol importante en la formación y calificación de la mano de obra y en la difusión del conocimiento.

El desarrollo significativo de la producción de bienes vinculados al agro y –en especial– la de implementos agrícolas generó eslabonamientos con los talleres radicados en la Localidad, a través de la subcontratación de productos y de servicios. Si bien, la producción comenzó con una

matriz imitativa –posteriormente– se desarrollaron adaptaciones orientadas a evitar la erosión de los suelos, por lo tanto, allí se operó un proceso de aprendizaje que articuló conocimientos tecnológicos con las necesidades prácticas de los clientes. De este modo, las empresas se nutrieron de los conocimientos aportados por instituciones que –como el INTA o los centros de formación– canalizaban los saberes formales, pero también se valieron de la información aportada por los clientes en referencia a sus propias prácticas. Ello se vinculó con la identificación de los requerimientos del contexto agrario y con las necesidades de promover la creatividad en el perfeccionamiento de implementos adecuados a las propias especificidades del terreno, y el desarrollo de un estándar de calidad competitivo con los bienes de importación, al tiempo en que se ampliaba la gama de productos.

**Cuadro n° 22: Número de establecimientos, personal y producción del sector metalmeccánico en la Provincia y en el departamento Maracó**

Metalmeccánica	1974			1985 <sup>1</sup>	1993	2003
	Provincia	Maracó	%	Provincia <sup>2</sup>	Provincia <sup>2</sup>	Provincia <sup>2</sup>
Establecimientos	288	83	28,81	350	298	191
Personal ocupado	1.274	684	53,68	1.529	966	521
Producción en %	27,21	42,22 <sup>3</sup>	-	24,47	19,11	6,48

Fuente: elaboración propia en base a datos censales.

<sup>1</sup> Resultados anticipados CNE '85

<sup>2</sup> Se carecen de datos desagregados por rama de actividad en los departamentos de la Provincia.

<sup>3</sup> Sobre la producción general del Departamento

Según el cuadro n° 22, hacia 1974, el departamento Maracó contaba con más de ochenta establecimientos orientados a la fundición y a la fabricación de productos metálicos, maquinarias y equipos (CIU 37 y 38), y constituían el 35% de todas las unidades censales del Departamento (230) y el 7% respecto al total provincial (1185). Dentro del mismo, trece establecimientos (16%) se dedicaban a la producción de maquinarias y equipos para la agricultura, de los cuales ocho casos contaban con hasta cinco empleados y, el resto, con más de seis.

La metalmeccánica del departamento Maracó ocupaba casi setecientas personas, es decir un 15% del total de empleados del sector manufacturero en La Pampa (4.388) y el 53% de los empleados del sector metalmeccánica. Por su parte, las maquinarias agrícolas y equipos para agricultura (230 personas) representaban un 5% del total de ocupación de la Provincia y el 34% de los empleados metalúrgicos del Departamento. Del valor de producción provincial, la fabricación de productos metálicos, maquinarias y equipos representaba el 18%, y la de maquinarias agrícolas el 8,16% (ver cuadro n° 23).

**Cuadro n° 23: Porcentajes de establecimientos, personal y producción del sector metalmeccánico del Departamento Maracó con relación al total general provincial**

<b>Metalmecánica en Maracó</b>	<b>1974</b>
Establecimientos	7,00
Personal ocupado	15,58
Producción en %	18,39

Fuente: elaboración propia en base a CNE '74.

Se debe destacar que, la falta de datos desagregados sobre las ramas de actividad por Departamentos, en los censos posteriores al de 1974, impidió construir una secuencia con mayor nivel de precisión para las décadas subsiguientes.

### **2.7 Reflexiones parciales**

Aunque el sector agrícola-ganadero mantuvo su prevalencia en el PBG con valores mayores al 40%, el sector manufacturero alcanzó su máximo nivel de participación a mediados de los años '80 (con el 13 %) para, luego, comenzar a mostrar signos de contracción y situarse en valores similares a los del inicio del período estudiado. Las actividades desarrolladas estuvieron ligadas a la transformación inicial de los recursos naturales –especialmente– en las ramas de alimentos, metalmeccánica y minerales no ferrosos, y ello le asignó una fisonomía con un bajo nivel de especialización y una escasa integración de la producción fabril, puesta de manifiesto en la desarticulación de los eslabones de la cadena de valor. Además, como ya se expresó la sensible dependencia de la metalmeccánica al agro, la hizo vulnerable a las oscilaciones experimentadas por el campo, en la medida en que sus ventas se correspondían con los niveles de rentabilidad agropecuaria y con las decisiones de inversión de los productores rurales.

La producción industrial registró una escasa incorporación de valor agregado, y ello estuvo condicionado por las políticas de apertura económica y una sobrevaloración cambiaria favorable al ingreso de importaciones con mayor contenido tecnológico. La reducción del mercado, la contracción en los ingresos, y la caída en los niveles de inversión –especialmente– en las actividades textiles y en la metalmeccánica actuaron como acicates de la desintegración productiva.

En la década del '70, la mayor producción manufacturera provincial se centró en los alimentos y bebidas y, en menor medida, en la metalurgia liviana con una marcada concentración espacial en el Este del territorio. Se daba un acentuado proceso de concentración de la actividad industrial en los departamentos Capital y Maracó, con valores cercanos al 60 % del volumen total de producción y, aunque el primero de ellos contaba con más cantidad de establecimientos,

Maracó tenía mayor participación en el valor de la producción y una fuerte presencia de los sectores metalúrgico, maderero y harinero que le asignaban, a General Pico, el estatus de centro industrial de la Provincia<sup>107</sup>.

Desde mediados de los '80, aunque con mayor grado de diversificación, el sector manufacturero comenzó a contraerse, frente a la expansión de las actividades terciarias. La escasa atracción de inversiones y las debilidades del mercado fueron algunos de los escollos que le imprimieron un carácter de reprimarización a la estructura fabril y condicionaron la implementación de las estrategias tecnológicas empresariales. De este modo, se vieron restringidas las posibilidades de un impulso empresarial basado en actividades de generación de tecnología y en el desarrollo de conocimiento, y se amplió la brecha tecnológica respecto a otros países.

General Pico se constituyó en el principal centro de la producción metalmecánica, que ocupó un lugar destacado principalmente en las décadas del '70 y '80, y secundando a la producción de alimentos. Sus principales ramas eran las industrias de hierro y de acero, las estructuras metálicas para la construcción, la elaboración y reparación de maquinarias y equipos para agricultura, la construcción y reparación de motores y turbinas, la rectificación de motores, la fabricación y el armado de carrocería y la fabricación de componentes, repuestos y accesorios para automotores. La actividad se desarrollaba en talleres artesanales, con un carácter imitador de los procesos y productos y una escasa especialización.

Contrariamente a la tendencia nacional, la industria metalmecánica de la Provincia tuvo una participación creciente en el producto durante los '80 y comenzó a dar signos de contracción en los años '90. Estableció una estrecha relación con el sector agrario y se adecuó a sus requerimientos a través de los implementos agrícolas, bombas, aguadas, silos y estructuras metálicas, como principales bienes de elaboración, y con una demanda supeditada a las fluctuaciones de la actividad primaria.

Aunque la estructura productiva provincial permaneció, durante todo el período, con un perfil predominantemente agropecuario, y si bien el sector manufacturero tuvo un aporte limitado en el valor de la producción provincial, por las razones expuestas, experimentó una trayectoria diferenciada a la ocurrida a nivel país.

Es posible afirmar, entonces, que el proceso de regresión industrial se dio de forma más tardía y con menor grado de intensidad –especialmente en el caso de la ocupación– respecto al

---

<sup>107</sup> Según el empadronamiento industrial provincial realizado en 1968 por el CFI (1971).

operado en el orden nacional. En efecto, ese retraso representó un comportamiento atípico respecto al contexto general, y ello encuentra algunas razones explicativas en la morfología del sector manufacturero provincial de pequeñas y medianas unidades productivas (en tanto la contracción de los años '70 tuvo principal efecto sobre las plantas con mayor número de empleados), en la escasa participación del sector en el producto provincial (al moderar el impacto contractivo), y en su estrecha vinculación con los ciclos agropecuarios.

Dentro del tejido productivo pampeano se desarrollaron las firmas pequeñas, de carácter familiar y con escaso personal contratado, y se ubicaron muy lejos de aquellas empresas de grandes dimensiones, que han capturado la mirada de numerosos análisis académicos. Sin embargo, y pese a sus reducidos tamaños y capacidades, estas firmas, fueron parte del mapa industrial desplegado en Argentina, a partir del proceso sustitutivo, y cuyo análisis no puede soslayarse.

En suma, el limitado desarrollo del sector, junto con el aumento del empleo y el escaso cierre de establecimientos, no visibilizaron los indicios de contracción, hasta promediar los años '80, mostrando una tendencia desfasada. Esta situación estuvo acompañada por un sostenido avance de las actividades terciarias como resultado del dinamismo del sector público.

Ahora bien, frente a esa trayectoria diferenciada del sector resta observar el papel de las políticas públicas tendientes a desarrollar un sector industrial mejor posicionado, y la incidencia de un entramado institucional más favorecedor del desarrollo local. Acerca de lo primero es importante analizar ¿qué rol tuvieron las políticas públicas nacionales y provinciales? ¿cuál fue su alcance en promover un desarrollo más autónomo y sostenido? ¿hubo continuidad en los programas o comportamientos más improvisados? ¿qué capacidades estatales se desplegaron o se pusieron en juego para incentivar el sector? ¿cuáles fueron las intenciones discursivas de las autoridades de turno y qué visiones sobre el sector reflejaban? Sobre estos interrogantes se avanzará en el próximo capítulo.

# Capítulo 3

## Los propósitos y los alcances de las políticas de promoción industrial (1958-2001)

Para empezar a dar respuestas a los interrogantes planteados en el capítulo previo y como se adelantó en la introducción, se parte de que las políticas públicas expresan un posicionamiento del Estado en torno a determinadas “cuestiones” (Oszlak y O’Donnell, 1995), y cumplen un rol fundamental como coordinadoras de las competencias necesarias para alcanzar el desarrollo en situaciones de mercados imperfectos y de debilidad institucional.

De acuerdo con Moguillansky (2013) se puede decir, entonces, que las políticas industriales son las acciones gubernamentales orientadas a generar capacidades productivas y tecnológicas en aquellas industrias estratégicas para el desarrollo. A través de ellas, el Estado puede actuar como regulador de los mercados, como productor –con empresas públicas o asociado al sector privado– como consumidor –con las compras públicas–, o como agente de financiamiento, según las prioridades establecidas. Sin embargo, las políticas industriales de los últimos cincuenta años, en América Latina, dieron muestra de una escasa articulación con estrategias de desarrollo en el largo plazo, y expresaron debilidades en las relaciones con el sector privado, con las fuentes de financiamiento, y con la innovación como estrategia de desarrollo<sup>108</sup>.

Frente a estas dificultades, que reclaman capacidades para prevenir o solucionar los problemas, Isuani (2012:58) propone avanzar en la construcción de un Estado con políticas públicas coherentes que fortalezcan la democracia y el crecimiento económico. En esa revalorización del papel del Estado en el desarrollo económico y social, las políticas públicas constituyen un factor condicionante clave de las capacidades estatales y los actores cobran una significativa importancia. Para generar capacidades de intervención eficaces en la sociedad, según el autor, se requieren de instrumentos como: “un dispositivo normativo que structure y oriente sus actividades, un dispositivo de gestión que las sostenga y concrete y un conjunto de recursos básicos que las torne viables”.

---

<sup>108</sup> El estrecho vínculo con la explotación de recursos naturales y *commodities*, la escasa capacidad para generar cambios en la estructura productiva y una base institucional frágil, fueron otros limitantes de las políticas industriales (Moguillansky, 2013).

En los dispositivos normativos juegan intereses y valores de actores estatales y no estatales, que condicionan la viabilidad del instrumento. El dispositivo de gestión permite llevar a la práctica los dispositivos normativos mediante una estructura organizacional, que puede asumir distintos estilos de articulación e integración. Respecto a los recursos (humanos, financieros y tecnológicos), se consideran claves para cumplir los propósitos en la medida en que permitan consolidar un soporte burocrático, materializar las acciones y transformar los elementos materiales y simbólicos en bienes y servicios (Isuani, 2012).

Alonso (2007) adhiere a la idea de un Estado, no como simple reflejo de las demandas de grupos socioeconómicos, sino como un actor que puede desarrollar objetivos autónomos, e incorpora la vertiente política (el entorno institucional y organizacional) como un elemento clave para analizar las capacidades estatales.

Sobre la importancia de la participación estatal, en la creación de ventajas artificiales para promover la actividad industrial en Argentina, Kosacoff y Ramos (1999) refuerzan la relevancia del Estado, a la hora de reducir los costos de transacción derivados de la asignación de recursos, y en la labor de mantener la estabilidad macroeconómica mediante un marco institucional, educativo y de consenso, que garantice el cumplimiento de los derechos de propiedad. Esa intervención depende, a su vez, de las fallas del mercado, de las capacidades del gobierno para diseñar y llevar a cabo esas políticas, y de los costos y los beneficios de las mismas<sup>109</sup>. Entonces, según los autores, las políticas públicas deben tender a favorecer los niveles de especialización y de complementariedad necesarios para el desarrollo industrial por medio de la coordinación, la cooperación empresarial y los cambios institucionales.

Como anteriormente se expresó la industria argentina sufrió un proceso de reestructuración, a partir de las políticas económicas tomadas por el gobierno de la última dictadura militar, pero ello no obedeció a una política industrial deliberada, sino a medidas subordinadas a las necesidades del manejo macroeconómico (Chudnovsky, 1991).

Los regímenes de promoción industrial<sup>110</sup> han sido analizados en una extensa bibliografía, que abordan sus propósitos y resultados. Para Azpiazu (1986) la legislación promocional tendió a

---

<sup>109</sup> Las experiencias del sudeste asiático mostraron políticas orientadas a brindar un marco de estabilidad macroeconómica –con la inversión en capital humano, un sistema financiero seguro y estable, limitaciones en la distorsión de precios, y la apertura a tecnología extranjera– y una intervención selectiva –a través del crédito dirigido, la promoción industrial selectiva, las políticas comerciales de empuje exportador, entre otras– (Kosacoff y Ramos, 1999).

<sup>110</sup> Entre los estudios sobre promoción industrial correspondientes a etapas previas al período analizado se destacan Claudio Belini (2010) “La promoción industrial durante el peronismo. Impacto y límites de la ley de industrias de interés nacional (1944-1958)” en *Temas de historia argentina y americana*, no.16, Disponible en:

convertirse, en Argentina, en el principal instrumento de la política industrial y originó la aplicación de numerosos regímenes, que se tradujeron en un accionar inestable, sin objetivos a largo plazo y con una acotada incidencia en el sector. En tanto, Chudnovsky (1991) argumenta que los regímenes promotores, puestos en vigencia entre 1977 y 1983 junto con la apertura económica, provocaron cambios en la composición de la producción manufacturera y fueron asignados, en su mayoría, a las ramas menos afectadas por la apertura importadora (siderurgia, papel y petroquímica) y cuya producción era altamente concentrada, intensiva en capital y de poco valor agregado. Coincide con Kosacoff y Azpiazu (1989) en que estos mecanismos representaron elevados costos fiscales, tuvieron un carácter discriminatorio favoreciendo a grandes firmas en ramas oligopólicas, y los proyectos aprobados carecieron de evaluación y de fiscalización. De esa forma, dice Azpiazu (1989), la promoción se convirtió en un simple mecanismo de transferencia de recursos para subsidiar la rentabilidad de un grupo privilegiado de empresas y demostró las limitaciones de la acción de gobierno.

Según Schvarzer (1987), las políticas industriales utilizaron diferentes instrumentos como: políticas arancelarias, crediticias, desgravaciones impositivas y compras del Estado, pero en general resultaron ser a una sucesión de estímulos superpuestos y con diferentes significados prácticos y operativos. A su vez, la capacidad de estímulo de las políticas resultó inversamente proporcional a la amplitud del territorio nacional donde se pretendían implementar. La disparidad de criterios y objetivos de las distintas áreas del sector público, como la ausencia de seguimiento y de control de las operaciones, mostraron la incapacidad estatal y la desarticulación del aparato técnico administrativo, y entonces “la política de promoción se constituyó en un sistema de reparto masivo de subsidios de los que no se conoce la magnitud, los beneficiarios ni los resultados obtenidos” (Schvarzer, 1987:66).

En relación con esas interpretaciones, el propósito de este capítulo se centra en el cuerpo normativo y en algunas de las políticas económicas configuradas en relación con el desarrollo manufacturero de La Pampa, en las últimas décadas del siglo XX, para poder conocer sus resultados y dar respuestas a algunos de los interrogantes.

Cabe aclarar que, del conjunto de instrumentos de política industrial, esta tesis aborda los regímenes específicos de promoción y de localización geográfica. Ello obliga a considerar la

---

<http://bibliotecadigital.uca.edu.ar/repositorio/revistas/promocion-industrialperonismo.pdf>; Oscar Altimir, Horacio Santamaría y Juan Sourrouille (1966) “Los instrumentos de promoción industrial en la posguerra”, en *Desarrollo Económico*, n° 21, vol. 6, pp. 89-144; Ricardo Ferrucci (1986) *La promoción industrial en Argentina*, Buenos Aires, Eudeba; Jorge Katz y Bernardo Kosacoff (1989) *El proceso de industrialización en la Argentina: evolución, retroceso y retrospectiva*, Buenos Aires, CEAL.

incidencia de la legislación, tanto nacional como provincial, en distintos proyectos favorables a la iniciativa industrial y sus efectos sobre el proceso de desarrollo territorial<sup>111</sup>.

Como ya se dijo, se suscribe a la perspectiva de Oszlak y O'Donnell (1995) respecto a que las políticas estatales actúan en torno a “cuestiones” dentro de un proceso social, cuyo análisis permite acceder a las interrelaciones entre Estado y sociedad. Estas “cuestiones” constituyen demandas socialmente problematizadas –incorporadas a la agenda de los problemas sociales– frente a las cuales distintos actores se posicionan y, en tal caso, las políticas estatales son el conjunto de intervenciones u omisiones que intentan resolverlas. Además del Estado, otros actores toman posición frente a esas cuestiones y es, entonces, cuando las políticas privadas y públicas se entrelazan en un complejo proceso social, donde se van redefiniendo las demandas.

Tanto los logros, las lógicas, como los objetivos de los sistemas de promoción industrial permiten referenciar parte del funcionamiento societal, mediante las acciones, actitudes e intenciones esgrimidas por los actores involucrados<sup>112</sup>. Los propósitos de generar instrumentos dinamizadores de la actividad industrial, por las distintas gestiones de gobierno, entraron en juego con los intereses sectoriales y los condicionantes exógenos, y expusieron relaciones de alianzas y situaciones de conflictos.

Asimismo, la disponibilidad de recursos, la definición de prioridades, el potencial productivo, las condiciones de mercados existentes o las variables tecnológicas constituyeron elementos relevantes a la hora de ejecutar los programas de incentivos. Por lo tanto, la propuesta de conocer los efectos de dichos programas sobre espacios periféricos permite enriquecer el análisis en base al aporte de experiencias diferenciadas.

En función de ello, y más allá de las intenciones planteadas desde la legislación, resulta interesante analizar el alcance de los proyectos promocionados en el largo plazo, para evaluar el grado de autonomía alcanzado por las actividades incentivadas –especialmente en la rama metalmecánica provincial– o, por el contrario, su estricta sujeción a una tutela estatal poco propicia a la conformación de un sector autogestivo.

Como postulan Oszlak y O'Donnell (1995), las políticas estatales no pueden abordarse desagregadas del contexto –donde se sitúan las cuestiones y donde interactúan un conjunto de actores– y resulta complejo ponderar sus impactos y atribuir la proporcionalidad de los cambios a

---

<sup>111</sup> Cabe aclarar que, del conjunto de instrumentos de política industrial, en este caso se abordan los regímenes específicos de promoción y de localización geográfica.

<sup>112</sup> “Las políticas estatales permiten una visión del estado “en acción”, desagregado y descongelado como estructura global y “puesto” en un proceso social en el que se entrecruza complejamente con otras fuerzas sociales” (Oszlak y O'Donnell, 1995:104).

determinados factores o variables. Estas dificultades se asignan tanto a la ausencia de tipologías de políticas estatales, como a problemas de medición derivados de la agregación de los datos y de su confiabilidad, del manejo de flujos no monetarios, o de las diferencias no cuantificables de los efectos. Sin embargo, a pesar de los inconvenientes para medir los resultados puntuales de determinadas políticas, para los autores, es importante analizar las consecuencias del accionar estatal en los procesos sociohistóricos que, a la vez, se realimentan de esa compleja gama de impactos.

### **3.1 Las políticas industriales en el orden nacional (1958-1975)**

En materia normativa sobre la industria argentina, en 1958 y durante el gobierno de Arturo Frondizi, dos leyes tuvieron tratamiento legislativo: la Ley n° 14780 sobre inversiones extranjeras<sup>113</sup> y la Ley n° 14781 de promoción industrial. Esta última, con especial interés en evitar situaciones de inequidad derivadas del régimen de inversiones extranjeras, planteaba la descentralización de la industria, aunque no fijaba criterios claros o restricciones de localización. Contemplaba la creación del Consejo Nacional de Promoción Industrial para su implementación<sup>114</sup>, y entre los instrumentos previstos se encontraban: medidas aduaneras, cuotas de importación, tratamiento cambiario preferencial, créditos, suministro de insumos, beneficios impositivos, etc<sup>115</sup>. Además, contó con una serie de reglamentaciones regionales y sectoriales referidas a los sectores siderúrgico, petroquímico y celulósico, para las zonas Patagónica –donde se incluyó parte de La Pampa– y Nordeste, y para la provincia de Corrientes<sup>116</sup>.

Puntualmente, el Decreto n° 6130/61 de Fomento Industrial en la Patagonia tenía aplicación al sur del Río Colorado, para actividades químicas, petroquímicas, de aluminio, pesquera y frigorífica accesoria, y textil lanera pero, por Decreto n° 10361/61, se incorporaron otras actividades relacionadas con la extracción y elaboración minera (excluido gas y petróleo), el conglomerado de madera y la industria naval, y –geográficamente– se hizo extensiva a los departamentos del sur de La Pampa: Puelén, Curacó, Lihuel Calel y Caleu Caleu, donde se

---

<sup>113</sup> El objetivo de la ley n° 14780 era incorporar capitales extranjeros en sectores sustitutivos de importaciones o exportadores. Las inversiones se orientaron a las ramas de productos metálicos, metálicas básicas y productos químicos, y se concentraron en las provincias de Buenos Aires y de Santa Fe (Carlino y Torrente, 2002).

<sup>114</sup> El Consejo Nacional de Promoción Industrial (CONAPI) era el órgano asesor de la Secretaría de Estado de Industria y de Minería, que actuaba como autoridad de aplicación del régimen de promoción instituido. Dicho Consejo estaba presidido por el Secretario de Estado, Industria y Minería, representantes de organismos oficiales, un representante de empresas privadas y uno por los obreros de la industria, y se establecía que sus estudios y proyectos se comunicaran a las respectivas Comisiones de Industria del Congreso Nacional (Sottolano y Beker T. I, 1986).

<sup>115</sup> Sin embargo, la falta de reglamentación impidió su aplicación efectiva hasta 1961 (Schvarzer, 1987).

<sup>116</sup> En verdad, las disposiciones reglamentarias del Poder Ejecutivo terminaban definiendo las políticas de promoción, ampliando o limitando el ámbito aplicación de las mismas (Schvarzer, 1987).

aprobaron un número muy reducido de inversiones, que apenas llegó al 0,07% del monto total asignado. Más tarde, mediante el Decreto n° 5338/63 se unificó la legislación reglamentaria, se introdujo una graduación en los beneficios, se definieron las zonas y las actividades promovidas en cada una de ellas, y se estableció como garantía el incremento de las exportaciones o la sustitución de importaciones. Posteriormente, en el Decreto n° 3113/64 se mantuvo el criterio de unificación de la promoción sectorial y regional en una sola normativa, se excluyó de los beneficios del régimen a Capital Federal y a diecinueve partidos del Gran Buenos Aires, y se exceptuó de la obligación de industrializar los recursos propios de cada zona. La Ley n° 14781 profundizó la centralización industrial en las provincias de Buenos Aires, Santa Fe y Córdoba, en tanto captaron el 82% de las inversiones aprobadas (Sottolano y Beker, 1986).

Si bien la mayoría de esos decretos sectoriales pretendían integrar a nivel nacional las ramas promovidas, según Schvarzer (1987), no consideraron los costos locales, los precios al consumidor, la eficiencia y la localización geográfica de las actividades. De acuerdo con Sottolano y Beker (1986) algunos sectores categorizados como “actividades promovidas” participaron en más del 60% de las inversiones aprobadas (siderurgia, petroquímica celulósica, minera y construcción), mientras que la participación de las consideradas “actividades zonales”, fue del 37% e involucraba las ramas de madera, textiles, alimentos y metalúrgica.

Algunas de las políticas oficiales de los años ‘60 buscaron asistir a un conjunto de empresas industriales con problemas productivos y financieros con el fin lograr su recuperación. En 1962, se creó la Dirección de Promoción Industrial<sup>117</sup>, para estudiar las solicitudes, atender consultas y desempeñar otras tareas vinculadas al sistema de promoción. En muchos casos, las funciones de autoridad de aplicación fueron delegadas a las jurisdicciones provinciales para lograr, como en el caso de la provincia de La Rioja, mayor dinamismo y disminuir los tiempos de demora en la autorización de los beneficios (Sottolano y Beker, 1986).

Luego de la crisis de 1962-63, más de trescientas empresas –cuyo desempeño se vio afectado negativamente por problemas de diseño industrial, financiamiento, competitividad, y políticas de corto plazo– se incorporaron a programas de ayuda estatal. Esta asistencia realizada bajo criterios divergentes obtuvo escasos resultados porque dio prioridad a la preservación de la actividad productiva, para evitar el conflicto social, por sobre la eficiencia y el desarrollo. El propósito esencial de garantizar la continuidad de las firmas se focalizó en soluciones comunes y en el saneamiento financiero, sin reparar en los problemas tecnológicos, organizativos y económicos

---

<sup>117</sup> Creada por Decreto n° 8037/62. Boletín Oficial de la República Argentina del 31/8/63.

de las mismas. Desde la esfera oficial se consideraba que la solución de los inconvenientes de la industria dependía de una mayor injerencia estatal en el sector, pero no se percibía que, esas políticas de preservación de las industrias apremiadas debieran estar en consonancia con una reestructuración industrial en el país (Rougier, 2009a).

Durante la denominada Revolución Argentina se sancionaron dos leyes de promoción industrial, la Ley n° 18587/70 y la Ley n° 19904/72, con una vigencia muy limitada<sup>118</sup>. En este último caso, se habilitó al Estado para instrumentar concursos nacionales e internacionales y para realizar contrataciones directas de aquellas actividades a promover. La autoridad de aplicación de los regímenes regionales era el Ministerio de Industria y Minería, con la asesoría del Consejo Nacional de Promoción Industrial incorporaba a representantes provinciales para definir las pautas de regionalización de la promoción. Para ello, se preveía que el Consejo estuviera presidido por el Ministro de Industria y Minería y conformado por siete Consejos Regionales: Patagonia, Comahue, Cuyo, Centro, Noroeste, Nordeste y Pampeana, que contaban con un representante de cada provincia, un representante del Ministerio de Industria y Minería y el director de la oficina regional de la Subsecretaría de Desarrollo. Además, contaría con dos representantes de la Subsecretaría de Planeamiento y Acción de Gobierno, un representante del Banco Nacional de Desarrollo, dos representantes del Ministerio de Industria y el representante de cada provincia que integraba el Consejo Regional. Sin embargo, pese a la intencionalidad de promover la participación de las provincias, no llegó a tener aplicación efectiva.

Más tarde, en 1973 y bajo el gobierno constitucional peronista, se estableció por Ley n° 20560 un sistema de promoción con los propósitos de alentar nuevas actividades industriales; apoyar la modernización de las existentes; contribuir a la descentralización geográfica; fomentar el desarrollo tecnológico, y consolidar una industria de carácter nacional. Esta normativa, tuvo como autoridad de Aplicación la Secretaría de Desarrollo Industrial del Ministerio de Economía, para seleccionar proyectos a través de concursos abiertos, licitaciones públicas o autorizaciones directas, en los casos de ampliaciones o de industrias complementarias a las existentes. Asimismo, se fijaron pautas en la emisión de certificados de promoción industrial y sobre la participación del Estado en el capital de las empresas promocionadas. El Estado aumentaba, así,

---

<sup>118</sup> La Ley n° 18587 asignaba mayor importancia a empresas de capital nacional y reconocía al ahorro interno como principal fuente de capital. La Ley n° 19904 incorporó algunas innovaciones como los objetivos de mejorar la estructura de costos de la industria y apoyar las instalaciones industriales en zonas de frontera. Además, prohibió la instalación y/o ampliación de establecimientos industriales en Capital Federal, salvo algunas excepciones, y estableció áreas geográficas no promocionadas en la provincia de Buenos Aires. Para el resto del territorio mantuvo la vigencia de los decretos de promoción regionales y sectoriales establecidos con anterioridad (Sottolano y Beker, 1986).

su protagonismo posibilitando que la totalidad de las inversiones en activos fijos de los proyectos promovidos fueran aportadas por él, ya sea con participación en el capital, asistencia crediticia o subsidios (Sottolano y Beker, 1986). En dicha ley, desaparecían los aportes, créditos, subsidios compensatorios y avales estatales, mientras se mantenía el fomento impositivo y arancelario. También, le asignaba a la Secretaría de Industria el cálculo fiscal teórico de cada proyecto beneficiado, con el fin de llevar un control presupuestario sobre las promociones otorgadas.

En lo referente a su reglamentación, por primera vez, autorizaba a la Secretaría de Estado de Desarrollo Industrial a delegar atribuciones, para la evaluación de proyectos, a organismos provinciales y a consultores autorizados, y se establecieron –como ya se vio– reglamentaciones regionales diferenciales. Las posibilidades otorgadas, a algunas provincias, para actuar como Autoridades de Aplicación de la Ley les otorgaron más agilidad a los trámites y disminuyeron los tiempos de demora demandados, cuando la estructura administrativa dependía de la Secretaría de Industria de la Nación. No obstante, ello tenía como consecuencias la falta de coordinación y superposiciones entre los beneficios otorgados, injusticias en zonas con homogeneidad socioeconómica –pero pertenecientes a diferentes provincias–, e inconvenientes por la administración del cupo fiscal presupuestario centralizado por la Secretaría de Hacienda de la Nación<sup>119</sup>.

La canalización del ahorro hacia los sectores productivos era uno de los objetivos del nuevo gobierno con el fin de encarar un proyecto de cambio estructural, a la vez de estimar factible la producción local de bienes intermedios para atender la demanda futura. De este modo, el sector industrial debía asumir un rol protagónico en el logro de objetivos globales y sectoriales, ayudado por la puesta en ejecución de distintos programas y por la sanción de un conjunto de leyes<sup>120</sup>.

Según la normativa, con la adopción de políticas económicas y bajo criterios selectivos –acordes a las necesidades del país– se pretendía alcanzar mayores niveles de crecimiento en la producción industrial y ampliar los márgenes de independencia económica, científica y tecnológica. Se aludía la necesidad de reservar la promoción para las empresas con capital nacional mayoritario, y para los sectores que contribuyeran a la sustitución de importaciones y desarrollaran capacidad exportadora. Igualmente, se procuró lograr la descentralización geográfica de las actividades industriales y estimular áreas de desarrollo con el aprovechamiento

---

<sup>119</sup> Por ejemplo, en los casos de La Rioja, San Luis, Catamarca y San Juan (Sottolano y Beker T. II, 1986).

<sup>120</sup> Entre la legislación, Azpiazu (1986) destaca: la Ley de Defensa del Trabajo y la Empresa Nacional, la Ley de creación de la Corporación de la Pequeña y Mediana Empresa, la Ley de Inversiones Extranjeras, la Ley sobre Corporación de Empresas estatales y la Ley de Promoción Industrial.

de los recursos naturales en sus zonas de origen. A través del Banco Nacional de Desarrollo (BANADE) se otorgaban certificados de promoción no reembolsables y nominativos, para ser utilizados en el pago del impuesto a los réditos y del impuesto a las ventas, con una vigencia de diez años. El monto total de los certificados se podía asignar a la inversión fija en equipo nacional, a la inversión en obra civil, al capital financiero, y/o a gastos de investigaciones y desarrollo de tecnología aplicada. Se concedían avales para créditos de mediano y largo plazo, con tasas de interés y condiciones preferenciales, y para la obtención de créditos externos destinados a la compra de bienes de capital, no producidos en el país. Al mismo tiempo, se preveían instancias de reducción, exención y desgravación de tributos (impuestos a las ganancias, a los sellos, al valor agregado) por períodos de hasta diez años, y se otorgaban facilidades sobre las ventas y prestaciones de bienes y servicios<sup>121</sup>.

A partir de distintos decretos reglamentarios se establecieron los requisitos de los sistemas de promoción regional, sectorial y de aquellos con características específicas. Los mismos debían definir determinación y cuantificación de los beneficios a otorgar, condiciones que debían reunir y previsiones a las que debían ajustarse las empresas<sup>122</sup>. A su vez, se delimitaron las zonas gradualmente beneficiadas, y se definieron las actividades industriales consideradas prioritarias en cada una de ellas, de acuerdo con sus recursos. El apoyo crediticio a las empresas promocionadas se realizaba a través del BANADE, agente financiero de la Autoridad de Aplicación.

En el plano de los resultados a nivel nacional, la aplicación de la Ley n° 20560 se caracterizó por la aprobación de varios proyectos de grandes dimensiones, por los elevados subsidios otorgados y por los prolongados retrasos, entre uno y tres años, en sus trámites y definiciones (Schvarzer, 1987). Debe aclararse que esta normativa mantuvo su vigencia bajo una concepción económica distinta, inaugurada por el gobierno militar, y fue reemplazada por la Ley n° 21608, en julio de 1977, por medio de la cual los gobiernos provinciales, las organizaciones empresariales y laborales fueron invitados a participar en las delegaciones regionales de la Secretaría de Desarrollo Regional<sup>123</sup>.

---

<sup>121</sup> Boletín Oficial n° 22.809/73.

<sup>122</sup> Decretos Reglamentarios del PEN n° 719/73 y n° 922/73. Además, se establecieron decretos específicos para determinadas áreas del país y para las industrias petroquímica, siderúrgica y forestal (Azpiazu, 1986).

<sup>123</sup> “Así, mientras la política económica se modificó radicalmente a partir del golpe militar de 1976, el régimen legal referido a la promoción industrial recién lo hizo en julio de 1977, o sea que un mismo cuerpo legal (la ley n° 20560) estuvo vigente bajo dos distintas y muy contrapuestas políticas económicas, y, por otro lado, bajo una misma estrategia y conducción económica -aperturista, eficientista, disciplinadora-, existieron dos tan disímiles normas legales (las leyes 20560 y 21608) en el campo de la promoción industrial” (Azpiazu, 1986:17-18).

### 3.1.1 El Plan de Fomento Industrial en La Pampa: Ley de promoción n° 274/61

Una vez alcanzada la provincialización, los intentos por dinamizar la estructura productiva industrial en la Pampa se canalizaron mediante una serie de instrumentos legales de origen local. Ello fue acompañado por un mayor interés en las problemáticas del desarrollo y en los lineamientos políticos de planificación<sup>124</sup>.

La Ley provincial n° 274 fue sancionada durante la gobernación de Ismael Amit, en diciembre de 1961, con la intención de añadir valor a la producción y con el propósito, no sólo, de aumentar la participación del sector en el producto geográfico sino, a la vez, de favorecer la creación de nuevas fuentes de trabajo y de promover el aumento del bienestar de la población pampeana<sup>125</sup>. El gobierno provincial se alineaba con la tendencia desarrollista a nivel nacional y planteaba la necesidad de mejorar la infraestructura básica con obras de riego, energía y comunicación, para potenciar los efectos de la ley (Lluch, 2017).

A través de esa normativa se instituyó un Plan de Fomento a la Producción Industrial, que abarcó a las industrias nuevas y a las ya instaladas, vinculadas con la extracción, elaboración y transformación de materias primas, además de la actividad hotelera y del transporte de pasajeros. Entre las medidas de fomento se preveía la exención de impuestos provinciales y municipales, por el término de cinco años, para las industrias existentes y de diez años para las nuevas; el acceso a créditos de hasta 40% del monto invertido y reintegrables en cinco años, según la importancia de la industria o a la zona de radicación; la intervención directa, en la solución de problemas energéticos; la planificación vial, según las necesidades industriales; el asesoramiento técnico; la coordinación con las políticas y los planes industriales nacionales; la gestión para la exención de derechos aduaneros a maquinarias extranjeras, etc. Por ley se otorgó preferencia estatal a los productos provinciales bajo condiciones similares de precios-calidad, y se dispuso la adjudicación de tierras para la instalación de las industrias comprendidas en dicha norma<sup>126</sup>.

Las exenciones impositivas y las líneas de créditos diferenciadas establecidas por Ley –de acuerdo con el valor de la inversión y al lugar de emplazamiento de los establecimientos productivos– respondía a la intención de promover proyectos de envergadura y fomentar áreas de desarrollo industrial, y el Estado se comprometía a brindar las obras, el equipamiento y los servicios requeridos, para hacer factible el desarrollo de las actividades.

---

<sup>124</sup> Ver Lluch (2017).

<sup>125</sup> Según las apreciaciones del ex gobernador esta normativa marcó un rumbo y sirvió de inspiración jurídica para varias provincias argentinas (Amit, 1993).

<sup>126</sup> Boletín Oficial de la Provincia de La Pampa n° 370/62.

Entre los requisitos a las industrias la Ley imponía: un mínimo de inversión, una producción estimativa, la ubicación de la planta, la responsabilidad técnica de la producción, el compromiso por utilizar materias primas de la Provincia, la contratación de personal local, y –para el caso de las instalaciones de industrias nuevas– se fijaba, como condición, la inexistencia de otra industria similar. Se preveía la caducidad de los beneficios en casos de que la actividad industrial no se iniciaba en los plazos acordados, se paralizaba, o no se cumplía con una producción mínima. Desde la normativa, existía un claro interés por alentar la industrialización de productos o subproductos agropecuarios y, la iniciativa de avanzar en la cadena de valor se vinculaba a la necesidad de generar un producto diferenciado que brindara ventajas competitivas, fortaleciera el ingreso a los mercados, dinamizara los niveles de ocupación y potenciara el desarrollo del territorio<sup>127</sup>.

A fin de garantizar las solicitudes de los beneficios previstos por la Ley n° 274, el gobernador Amit estableció, por Decreto n° 627/65, la creación de un Consejo de Promoción Industrial para atender lo relacionado con la radicación, zonificación, descentralización industrial y aplicación de la ley de fomento<sup>128</sup>. Entre sus facultades se preveía el estudio de las peticiones y la elevación de un dictamen, para cada caso particular, al Ministerio de Economía y Asuntos Agrarios de la Provincia<sup>129</sup>.

Esta iniciativa formaba parte de un Plan de Desarrollo Económico-social provincial<sup>130</sup> a implementar en el período 1966-1970 que involucraba a otros sectores, además del industrial, con los propósitos de elevar el Producto interno, lograr una mayor estabilidad económica, y aumentar –conjuntamente– la cantidad de población y su nivel de vida.

El Plan se apoyaba en la expansión de las actividades agropecuaria e industrial, con orientación al mercado nacional e internacional. Se consideraba relevante el crecimiento industrial para diversificar la estructura productiva y como fuente de generación de empleo, mientras el sector agropecuario se veía privilegiado por la naturaleza de sus suelos y por los factores climáticos. La inversión pública referida a vialidad y a los programas de riego del Río

---

<sup>127</sup> Boletín Oficial de la Provincia de La Pampa n° 370/62.

<sup>128</sup> La Provincia quedó dividida en tres zonas con el fin de jerarquizar los beneficios: la zona I comprendía los departamentos de Rancul, Realicó, Chapaleufú, Trenel, Maracó, Conhelo y Quemú Quemú, la Zona II se integraba por Loventué, Toay, Capital, Catrilo, Atreucó, Guatraché y Hucal, y la zona III por Chical-có, Chalileo, Puelén, Limay Mahuida, Utracán, Curacó, Lihuel Calel y Caleu Caleu (ver mapa en anexo).

<sup>129</sup> Boletín Oficial Provincia de La Pampa n° 539/65.

<sup>130</sup> A partir del Decreto-Acuerdo n° 603/65 se creó el Consejo Provincial de Desarrollo con el fin de elaborar planes de desarrollo y de realizar obras públicas para una mejor promoción económica de la Provincia.

Colorado, además de fortalecer la infraestructura, según el Plan, contribuía a dinamizar la industria de la construcción<sup>131</sup>.

Se planteaba aumentar el valor de producción de las industrias tradicionales y la ejecución de proyectos orientados a la transformación de materias primas agropecuarias, entre los que se destacaban los frigoríficos, la industrialización de la lana, la curtiduría y la fabricación de calzado, los alimentos balanceados, y la producción avícola y lechera<sup>132</sup>. Respecto al financiamiento del sector industrial se proponía destinar partidas oficiales importantes para la inversión en empresas nuevas, sumado a los créditos del sistema bancario y de organismos internacionales, y a los propios recursos de los empresarios<sup>133</sup>.

En la identificación de los factores condicionantes para la localización de las actividades económicas, en la Provincia, sobresalía la disponibilidad de recursos naturales aptos para la explotación agropecuaria, en tanto el mercado provincial se veía limitado por la reducida cantidad de población y el bajo nivel de ingresos, impidiéndole actuar como variable de atracción de las actividades, que requerían de mercados amplios y operaban a mayor escala y eficiencia. Era necesario, entonces, generar condiciones favorables a la radicación de empresas – especialmente en relación con la infraestructura de energía y transporte–, para ampliar las bases de la economía y crear oportunidades para su desarrollo. Respecto a las localizaciones de las actividades productivas y de los servicios previstos por el Plan, se programaban en el Este de la Provincia, para luego pasar a promover el poblamiento y el aprovechamiento de los recursos en el resto del territorio provincial.

En función del limitado desarrollo industrial y reconociendo su papel estratégico –como promotor del aumento de la producción, como fuente de empleo, y como gestor de una mejor distribución del ingreso– el Plan sugería una promoción activa del Estado provincial en base a tres ejes principales: la transformación de la materia prima de origen agropecuario, su orientación hacia mercados nacionales e internacionales y un alto nivel de productividad de la mano de obra.

Este Plan de promoción económica mostraba los intentos de adoptar una planificación regional alineada con el gobierno central y de otorgar mayor capacidad burocrática a las políticas públicas provinciales (Lluch, 2017).

---

<sup>131</sup> Plan de Desarrollo Económico-social (1965).

<sup>132</sup> Estos proyectos formaban parte del Programa de promoción industrial para la provincia de la Pampa elaborado por el Instituto de Investigaciones Económicas y Financieras de la Confederación General Económica.

<sup>133</sup> Principalmente participaban el Banco Industrial y el Banco Interamericano de Desarrollo.

En 1971, se elaboró una actualización del Plan Desarrollo anterior, donde se reconocía la falta de concreción de las metas planteadas para el quinquenio 1966-1970 debido al incumplimiento de muchas de las recomendaciones efectuadas, por parte de las autoridades provinciales<sup>134</sup>.

Según un informe del CFI de 1971, la Provincia no tenía una situación financiera holgada y contaba con escasos recursos disponibles para volcar al fomento industrial. Entre los ingresos corrientes se destacaba la incidencia creciente de los aportes no reintegrables de la jurisdicción nacional, la disminución en los ingresos de coparticipación y un crecimiento de ingresos de origen provincial. Además, por la tendencia creciente de los gastos corrientes y del plan de obras públicas, el resultado financiero del quinquenio 1966-1970 verificaba un déficit importante, restringiendo la disponibilidad de saldos para promover las actividades industriales, y en virtud de ello, sólo quedaban como alternativas de solución: el aumento de la coparticipación nacional o la asistencia crediticia. Por eso y debido a las carencias financieras, la promoción industrial provincial debía orientarse hacia la elaboración de productos agropecuarios, con el objetivo de mejorar el aprovechamiento de materias primas agrícolas, y lograr mayor desarrollo de la industria lechera y de la actividad frigorífica<sup>135</sup>.

En definitiva, más allá de algunas cristalizaciones de leyes o de planes para el desarrollo económico, la planificación provincial estuvo muy condicionada por los vaivenes políticos-institucionales y por las capacidades administrativas y burocráticas desplegadas por el Estado provincial en cada coyuntura (Lluch, 2017).

### **3.2 Políticas de promoción industrial y dictadura (1976-1983)**

El proceso de acumulación instaurado durante la última dictadura militar y continuado con el gobierno democrático de 1983 revirtió la dinámica sustitutiva de las décadas anteriores y dio origen a una contracción del sector industrial, profundizada con el predominio del modelo neoliberal. Esa reestructuración de la industria argentina modificó sus rasgos productivos, la orientó hacia la producción de bienes de menor valor agregado y la alejó del sendero de la innovación y del desarrollo tecnológico.

---

<sup>134</sup> Plan de trabajo para la actualización y elaboración de un nuevo Plan de Desarrollo para la provincia de La Pampa (1971).

<sup>135</sup> Así lo expresaba un informe del CFI, en 1971, que refería la situación financiera de la Provincia en base a los datos aportados por Contaduría General y otros entes oficiales.

Chudnovsky (1991) sostiene que el proceso de reestructuración industrial forzado y caótico, se caracterizó por cuatro aspectos, a saber: el cambio en la composición de la producción manufacturera con el liderazgo de bienes intermedios (productos químicos y de papel) en detrimento de metalmecánica –atribuible a la apertura económica (1977-81), a los regímenes de promoción industrial (1977-83) y a la caída de la inversión–; el mayor peso de los grandes grupos económicos de capital nacional por sobre las filiales de las empresas transnacionales; el aumento de exportaciones a fines de ‘80 –producto de las condiciones recesivas en el mercado doméstico, un tipo de cambio favorable y de un proceso de integración comercial con Brasil–, y el atraso tecnológico.

Por su parte, Basualdo (2006) coincide que el golpe militar de 1976 acabó con el modelo de desarrollo comenzado en los años ‘30, e inició una transformación en la estructura productiva, que implicó la destrucción del tejido industrial, la pérdida de capacidades tecnológicas y empresariales, pero –además– sostiene que ello fue acompañado por un creciente protagonismo de la esfera financiera. Esa hegemonía de las finanzas provocó, según Schorr (2007), un alto grado de especulación, una forma de “desposesión”, y develó una encarnizada disputa entre las distintas fracciones del capital. En ese sentido, la reestructuración económica impuesta por la dictadura significó la desvinculación de la producción industrial y el Estado como núcleo del proceso económico, y su reemplazo por la especulación financiera y la salida de capitales, aliadas a otro tipo de Estado.

Con el fin del modelo sustitutivo, comenzó el tránsito hacia lo que Schorr (2007) denomina un “modelo financiero y de ajuste estructural”, con un impacto profundo en la historia económica y social del país. Este nuevo patrón de acumulación implicó cambios en la relación capital-trabajo, la restricción del poder de negociación de los trabajadores, y una mayor concentración y centralización del capital en manos de un reducido número de grupos económicos locales, grandes empresas extranjeras y acreedores de la deuda externa, que ganaron capacidad de incidir en el rumbo político y económico argentino.

Para Canitrot (1983), el plan económico implementado respondía al objetivo político de las Fuerzas Armadas de consolidar un nuevo proyecto de dominación social, para cumplir con los requisitos impuestos por la Doctrina de la Seguridad Nacional, a través del disciplinamiento de las clases trabajadoras y de los empresarios de menores dimensiones. Respecto a los trabajadores, Gatto, Gutman y Yoguel (1987) sostienen que el sector industrial perdió dinamismo ocupacional debido a factores relacionados con las políticas financiera y comercial, la caída en los niveles de

producción e inversión, el sesgo capital intensivo de los programas de promoción, la incorporación de cambios tecnológicos y el aumento de intensidad de los procesos de trabajo. En tanto Azpiazu, Basuado y Khavise (2004), argumentan que los apremios ejercidos sobre los sindicatos y la represión de las actividades sindicales introdujeron cambios en la dinámica del mercado laboral y reducciones en los niveles de empleo.

El cierre de establecimientos, la caída de la ocupación y la disminución del peso relativo de la industria en la economía fueron las manifestaciones de la contracción manufacturera. Vinculado con ello, Katz (1983) sostiene que esa reestructuración industrial no afectó de igual manera a todas las ramas y empresas, y las empresas subcontratista del Estado y las que lograron diversificarse hacia las actividades de importación o financiera mejoraron su posición relativa. Ello puso de manifiesto el carácter heterogéneo del desempeño fabril y la consolidación de un poder económico ligado a la centralización del capital.

Los militares del “Proceso de Reorganización Nacional” atribuyeron los males acaecidos en Argentina a la vigencia de un modelo de economía semicerrado, sustitutivo y fuertemente estatista. Entonces, la propuesta del ministro Martínez de Hoz consistió, básicamente, en liberar la economía y racionalizar el papel del Estado. Junto con ello, se mantuvo el tipo de cambio real, se eliminaron las retenciones, se recortó el gasto público y se levantaron los controles de precios. La disponibilidad de divisas se logró a través de dos créditos del Fondo Monetario Internacional (FMI) pero, también, se unificaron los tipos de cambio para operaciones comerciales y financieras, y se redujeron las tarifas arancelarias. Con la reforma financiera se anuló la nacionalización de los depósitos y se flexibilizaron las condiciones de funcionamiento de las entidades financieras. Se entendió a la política monetaria como un factor determinante del balance de pagos y del nivel de reservas, y se fijó un tipo de cambio pautado, a través de devaluaciones programadas. La apertura a los capitales extranjeros causó una expansión monetaria, mayores costos financieros, y un aumento de la competencia externa, que redujo sustantivamente la rentabilidad de la industria local. Asimismo, el atraso cambiario contrajo los ingresos de los productos agroexportables, y se incrementó considerablemente la deuda externa (Belini y Korol, 2012).

Con el ciclo aperturista se inició un programa de reforma económica para atraer capitales extranjeros y se adoptaron políticas económicas como: la reducción de la protección arancelaria, la promoción industrial regionalmente orientada, la privatización y tercerización de empresas públicas, la apreciación monetaria con un tipo de cambio semi-fijo, y la aplicación de las políticas

de ajuste del FMI. Esto provocó un cambio en la estructura productiva y una especialización en bienes intensivos en recursos naturales como el acero, el aceite y la petroquímica (Vaccarezza, 2012).

En el plano jurídico y en el marco de la Ley n° 20560, el Decreto n° 1237 estableció, en 1976, el régimen regional –con vigencia en las provincias de Río Negro, Neuquén y La Pampa– para actividades prioritarias nuevas, para la ampliación de las existentes, o para aquellas que cumplieran con ciertos requisitos como: no ser prioritarias en otras regiones promocionadas, complementar industrias ya instaladas, ocupar al menos treinta personas, utilizar recursos de la región, o exportar más del 50% de la producción. Los beneficios concedidos consistían en: desgravaciones sobre impuestos a las ganancias, al capital y al valor agregado por 10 años, y exenciones sobre impuestos a los sellos y sobre derechos de importación. Además, se concedían aportes directos del Estado mediante certificados de promoción industrial, tarifas preferenciales en los servicios, inversiones estatales en infraestructura, subsidios y facilidades para el aprovisionamiento de materias primas y para compra de bienes estatales. Entre las actividades prioritarias se explicitaban la producción de maquinaria agrícola, ganadera y forestal; maquinarias y equipos para la industria; maquinarias y aparatos eléctricos; industrias básicas de hierro y acero; industrias derivadas de metales no ferrosos; productos metálicos estructurales, etc.<sup>136</sup> .

En julio de 1977, fue sancionada la Ley n° 21608 “Sistema de Promoción Industrial” con los objetivos de expandir la capacidad industrial, alentar el desarrollo regional y favorecer el proceso de descentralización de las industrias radicadas en zonas de alta concentración poblacional. La normativa consideraba, especialmente, a los proyectos que contemplaran la fabricación de productos básicos o estratégicos, la transformación de las materias primas zonales, la radicación en lugares con bajo producto y nivel de empleo –o en áreas geopolíticas estratégicas– y/o la promoción de la investigación y el desarrollo tecnológico<sup>137</sup>.

Esta normativa, con objetivos similares a la legislación anterior eliminó las diferencias de tratamiento entre el capital nacional y el extranjero y presentó cierta preocupación por los costos de la promoción y por demandar aportes mínimos del sector privado (Schvarzer, 1987). Con ella, desaparecieron tanto los aportes y avales estatales, como la participación estatal en el capital de las empresas promovidas, los créditos preferenciales, y los subsidios compensatorios, aunque se mantuvieron los beneficios impositivos y arancelarios. También, se dispuso para los proyectos

---

<sup>136</sup> Boletín Oficial de la República Argentina n° 23.447.

<sup>137</sup> Boletín Oficial n° 23.710; Schwazer (1987).

prever un aporte de capital genuino del 20% sobre el total de los bienes de uso, y se realizó el cálculo del costo fiscal de cada proyecto, con el fin de establecer un control presupuestario de los beneficios tributarios.

Si bien, por Decreto n° 2541/77 se mantuvieron los regímenes regionales, sectoriales y especiales anteriores<sup>138</sup>, los menores estímulos ofrecidos por la Ley y la estrategia aperturista del gobierno contribuyeron a disminuir la capacidad de atracción de inversiones industriales y, con ello, cayó la captación de proyectos en comparación con la legislación anterior (Azpiazu, 1986).

La política global de promoción industrial –postula Schvarzer (1987)– se hizo más restrictiva, entre 1979 y 1981, con la aplicación de mecanismos indexatorios sobre impuestos diferidos y con el uso del cupo fiscal, pero esa situación comenzó a flexibilizarse mediante la ampliación de ventajas y de concesiones, a finales del gobierno militar.

La Ley n° 22021/79 de Desarrollo Económico concedió franquicias tributarias por quince años a la provincia de La Rioja, y delegó en el Poder Ejecutivo Provincial la facultad de actuar como Autoridad de Aplicación<sup>139</sup>. Por Ley n° 22702/82, esos beneficios fueron extendidos a las provincias de Catamarca y de San Luis y, por Ley n° 22973/83 a San Juan, con el objetivo de evitar el éxodo poblacional en dichas provincias. Las normativas preveían deducciones impositivas para inversiones en explotaciones agrícolas-ganaderas, en ramas industriales y en actividades turísticas<sup>140</sup>. Más tarde, a través de la Ley n° 23084 se prorrogaron los plazos para la obtención de los incentivos<sup>141</sup>, lo que ocasionó –como se analizará posteriormente– serios perjuicios para la radicación de inversiones, en las provincias ajenas a tales beneficios.

En la esfera provincial, por Ley n° 883/78 se produjeron algunas modificaciones a la Ley n° 274, pero sin introducir reformas sustanciales en la normativa de origen. Entre los principales cambios se instituyó como beneficiarias a las empresas existentes que incorporaran modificaciones para incrementar, al menos en un 30% su capacidad de producción, a las industrias nuevas, y a las que se trasladaran a parques o a zonas industriales de la Provincia. Además, se actualizaron los montos de las inversiones mínimas requeridas, y se estableció una

---

<sup>138</sup> A través de distintos decretos se concedieron beneficios a la provincia de San Juan, que reclamó por la promoción de sus provincias limítrofes (La Rioja, Catamarca y San Luis); a jurisdicciones departamentales de Mendoza y Santa Fe; a las provincias de Neuquén, Chubut, Río Negro, Santa Cruz, el Territorio Nacional de Tierra del Fuego, el partido de Patagones (Bs. As.), y a Formosa (Sottolano y Beker T. II, 1986).

<sup>139</sup> Boletín Oficial de la República Argentina n° 24.199.

<sup>140</sup> Boletín Oficial de la República Argentina n° 25.080.

<sup>141</sup> Boletín Oficial de la República Argentina n° 25.523.

partida presupuestaria anual, para atender los gastos demandados por la aplicación de dicha Ley, no inferior al 4% de su valor total<sup>142</sup>.

### **3.3 Los sistemas de promoción industrial en la primera etapa democrática (1983-1989)**

Las elevadas tasas de interés, las dificultades de financiamiento y la presión de los organismos internacionales existentes, durante el gobierno de Ricardo Alfonsín, impusieron severas exigencias a la economía argentina. La deuda se convirtió en el mayor condicionante para la gestión económica, sumado a las dificultades para lograr un superávit comercial y fiscal debido a las demandas de las empresas del Estado, a los reclamos de las provincias, y al débil respaldo del equipo económico (Belini y Korol, 2012).

Martín Schorr (2007) no acuerda con las perspectivas que destacan los condicionamientos externos negativos de los programas instrumentados por el gobierno radical y considera que esa gestión profundizó la herencia de la dictadura mediante la reafirmación del modelo financiero de ajuste estructural y su subordinación a los intereses del poder económico dominante.

A partir de 1985, y en el marco del Plan Austral, se procuraron acuerdos con los grupos económicos con la intención de controlar la inflación, pero a costa de relegar la distribución progresiva de los ingresos. Hacia 1988, se dio un proceso de reestructuración del Estado, a través del ajuste fiscal, la apertura económica, la desregulación de los mercados, y la integración mundial de la Argentina, en función de sus ventajas “reveladas”. Los grupos económicos concentrados y las grandes empresas fueron los receptores de privilegios como subsidios, promociones, sobrepagos y estatización de sus deudas. La reducción de inversiones, durante los ‘80, dio origen a una aguda crisis económica-social favorable al aumento del desempleo, a la distribución regresiva del ingreso y al cambio en el perfil inversor. Los incentivos de promoción provocaron quiebres en la clase trabajadora. Así, surgió un sector conformado por obreros de plantas ubicadas en las zonas promocionadas –con un reducido grado de sindicalización– y aumentaron los niveles de desocupación y de exclusión social, en las zonas industriales tradicionales, como resultado del traslado de las empresas hacia los nuevos lugares de emplazamiento (Schorr, 2007).

Aunque, ya se habían operado algunos elementos inductores de la formación de capital en la industria<sup>143</sup>, el contexto de los ‘80 implicó la adopción de mecanismos nuevos derivados en la propia dinámica del sector. Las políticas indirectas anteriormente practicadas, como la protección

---

<sup>142</sup> Boletín Oficial de la Provincia de La Pampa n° 1.235.

<sup>143</sup> Claudio Belini (2010) analiza la promoción industrial durante el gobierno peronista.

arancelaria, se hicieron más selectivas y orientadas a promover aquellos sectores que actuaban como cuellos de botella del crecimiento y, a partir de allí, comenzó a cobrar mayor preocupación el problema de la concentración territorial manufacturera (Azpiazu, 1988).

Durante la presidencia radical se optó por una transformación industrial especializada en el comercio internacional y sustentada en una serie de instrumentos de protección selectiva como: la promoción de exportaciones –bajo un tipo de cambio alto y flexible–; el reembolso de exportaciones; el financiamiento competitivo; la promoción de nuevas actividades, y el fomento de la pequeña y mediana empresa. Aunque los incentivos de promoción industrial buscaban aumentar la actividad productiva y exportadora, el sector industrial se vio perjudicado por las altas tasas de interés y por la contracción en el mercado interno derivada de los planes de ajustes, lo cual se tradujo en un proceso de endeudamiento y de quiebra en amplios sectores industriales. Los regímenes de promoción permitieron la consolidación de grupos oligopólicos y fomentaron actividades de ensamblaje, con escasa integración al medio local (Vaccarezza, 2012).

Las políticas radicales favorecieron a los exportadores de *commodities* y –en forma paralela– se operó un proceso de contracción de los sectores que habían liderado el modelo sustitutivo de importaciones. Las exenciones de derechos a la importación de bienes de capital y la liberación impositiva –en algunas zonas del país– antes que reestructurar el aparato productivo industrial, favorecieron el desarrollo de industrias “armadoras” y la desconcentración de los procesos productivos hacia las regiones promocionadas. El fomento de las exportaciones tampoco respondió a una política industrial nacional de crecimiento sostenido, y se adoptó como medida de salvataje coyuntural, frente a la contracción del mercado interno. Las inversiones extranjeras fueron escasas y fluctuantes para incidir en la recuperación de las industrias, y las medidas tomadas favorecieron la concentración de capitales en el sector industrial, y el desarrollo de un patrón basado en la exportación de productos con bajo valor agregado. De ese modo, la urgencia de los problemas económicos coyunturales logró postergar la implementación de políticas capaces de fomentar el desarrollo de la industria nacional (Palacio, 2009). De esa forma, sostiene Schorr (2007), la crisis en el sector industrial se acentuó y se profundizaron muchos de los problemas heredados de la dictadura. Una vez más, en el juego distributivo, los perdedores fueron los trabajadores y los ganadores los grupos económicos.

Frente a esa situación, Schvarzer (1987) sostiene que el sector público no asumió el papel regulador de los proyectos de inversión y tampoco evidenció un interés por conocer los resultados obtenidos, mostrando –así– su incapacidad política de negociación. Los sistemas de

promoción no lograron sustentar mecanismos de autogeneración, y se agotaron o se cristalizaron bajo una posición empresarial que sólo pretendía defender su *status quo*, aún cuando –a veces– resultara en clara contraposición a los objetivos de desarrollo industrial planteados para el largo plazo.

En ese contexto se suscribió el Decreto n° 261/85 por medio del cual algunos departamentos de La Pampa, junto a zonas delimitadas de las provincias de Córdoba, Corrientes, Chaco, Entre Ríos, Mendoza, Misiones, Santa Fe, Santiago del Estero, Salta, Jujuy, Tucumán y Buenos Aires se incluyeron en el régimen de promoción industrial de la Ley n° 21608/77<sup>144</sup>, y su modificatoria por Ley n° 22876/83. En estas normativas se explicitaba la necesidad de implementar políticas de radicación de inversiones y de desarrollo económico, con el propósito de generar nuevas fuentes de trabajo y corregir las distorsiones regionales provocadas por los incentivos concedidos a La Rioja, Catamarca, San Luis, San Juan y a la Patagonia. Sin embargo, este Decreto postergaba las aspiraciones de La Pampa de ser incorporada en la región patagónica, lo cual generó una petición por parte del Poder Ejecutivo provincial de ser excluida de ese ordenamiento decretado desde Nación, que no resultaba favorable a los intereses provinciales<sup>145</sup>.

Entre los beneficios tributarios del mencionado Decreto se establecieron: desgravaciones de hasta el 100 % del impuesto sobre los capitales; exenciones del impuesto a los sellos, y exenciones o reducciones de los derechos de importación y del impuesto al valor agregado (IVA), sobre los bienes de capital utilizados en la ejecución de los planes de inversiones aprobados. Además, fijó deducciones porcentuales del impuesto a las ganancias sobre los montos invertidos en la construcción de viviendas económicas para el personal dependiente, sobre los montos abonados a personas radicadas en la Provincia en concepto de salarios, sueldos y jornales, cargas sociales y honorarios, sobre las sumas invertidas en bienes de uso, y sobre la participación de técnicos, empleados y obreros en las ganancias de la empresa.

En La Pampa, se preveían exenciones diferenciadas en dos zonas, correspondiendo una desgravación del 80% del impuesto a las ganancias y del impuesto a los capitales para los Departamentos de Caleu Caleu, Curacó, Chalileo, Chicalcó, Lihuel Calel, Limay Mahuida, Loventué, Puelén y Utracán, y del 64% para los departamentos de Atreucó, Capital, Catrilo,

---

<sup>144</sup> Boletín Oficial de la República Argentina n° 23.710.

<sup>145</sup> En sus palabras el gobernador expresaba que sólo era posible un presente y un futuro esperanzador para el país, en un esquema de estabilidad institucional, con un proyecto común y concertado, y bajo un sistema federalista que favoreciera la regionalización coherente y armónica y, en ese sentido, el Decreto n° 261/85 resultaba contraproducente para las economías regionales y para las provincias más marginadas (*Palabra de Marín. Dos años de Gobierno* p. 22).

Conhelo, Chapaleufú, Guatraché, Hucal, Maracó, Quemú Quemú, Rancul, Realicó, Toay y Trenel. Con respecto al impuesto al valor agregado, los primeros departamentos mencionados gozaban del 100% de liberación y de un 50% para los proyectos industriales radicados en los restantes. Las evaluaciones técnico-financieras de los proyectos corrían por cuenta de los organismos técnicos de cada provincia, y la aprobación de los beneficios estaba a cargo de la Secretaría de Industria del Ministerio de Economía de la Nación<sup>146</sup>.

En septiembre de 1985, en un discurso sobre el Día de la Industria, el gobernador pampeano refería al contexto de dificultades del sector industrial provincial, y manifestaba el permanente interés por tener un régimen efectivo de promoción. Es ese mensaje se resaltaban las iniciativas del gobierno de favorecer la expansión de las industrias existentes y el asentamiento de otras nuevas –en el marco de la Ley provincial de promoción n° 274–, la firma de convenios de complementación funcional –con entidades financieras como el Banco Nacional de Desarrollo y el Banco de La Pampa, para llegar a los industriales de toda la Provincia–, y las obras de tendido de gas natural, con el fin de ofrecer una alternativa energética importante para las industrias<sup>147</sup>.

Posteriormente, un nuevo Decreto n° 518/87 incorporó a La Pampa a la promoción regional de la zona patagónica, a partir de un listado de actividades industriales consideradas de localización prioritaria en la Provincia<sup>148</sup>. Con beneficios similares a los de la normativa anterior se contemplaban desgravaciones sobre el impuesto al capital de las empresas, exenciones del impuesto a los sellos y de derechos de importación, y deducciones del impuesto a las ganancias sobre inversiones y/o erogaciones vinculadas a las actividades promovidas. Asimismo, estableció una subdivisión de la Provincia, similar a la del Decreto n° 261/85, con la excepción del departamento de Hucal, integrado a la sub-zona del SO provincial, que gozaba de mayores desgravaciones sobre el impuesto a las ganancias y al capital, y una mayor liberalización del IVA, que los departamentos situados al NE de la Provincia<sup>149</sup>.

---

<sup>146</sup> Boletín Oficial de la República Argentina n° 25.619.

<sup>147</sup> *Palabra de Marín. Dos años de Gobierno* p. 53.

<sup>148</sup> A fines de 1984, el mensaje del Gobernador Marín subrayaba el planteo, llevado a cabo por la Pampa, en defensa de su incorporación a la zona patagónica y en pro de una Ley de promoción industrial que la equiparara con sus provincias vecinas (*Palabra de Marín. Dos años de Gobierno* p. 7).

<sup>149</sup> Boletín Oficial de la República Argentina n° 26.144.

### 3.3.1 Recuperación democrática en La Pampa: la Ley Provincial n° 928/86

A partir de la recuperación democrática en 1983, asumió como gobernador electo Rubén Hugo Marín y se reestableció la actividad parlamentaria<sup>150</sup>. Ya en su discurso de asunción el mandatario provincial expresaba la intención de recuperar las economías regionales –destrozadas por las políticas económicas de la dictadura– y desarrollar sus potencialidades para lograr, en el nuevo siglo, una provincia agroindustrial y minera (Ferrari, 2013).

Con la participación de diferentes partidos políticos en la discusión parlamentaria, en 1986, la Cámara de Diputados de la Provincia sancionó la Ley n° 928, por medio de la cual se instituyó un régimen de promoción industrial y minera, con el propósito de promover el desarrollo económico y social, bajo el nuevo orden institucional<sup>151</sup>.

En el tratamiento legislativo del proyecto de ley girado por el poder Ejecutivo, un diputado oficialista expuso la intención de modernizar la normativa industrial, luego del retroceso registrado en el sector como consecuencia de la falta de políticas de protección adecuadas. Su intervención se refería a la trayectoria productiva de la Argentina –ligada a la producción exclusiva de materias primas– que conllevaba el agotamiento de los recursos, una dependencia de los productos elaborados, y dificultades para alcanzar la verdadera independencia económica. Su discurso, exponía la idea de aumentar la integración y la coparticipación del proceso productivo, solucionar la escasez de recursos e incrementar el comercio internacional, y realizaba como factores positivos: las riquezas naturales, el caudal de mano de obra especializada, y la creatividad y el empuje del sector para entablar una coexistencia armónica con las actividades agropecuarias. El proyecto mostraba como principal objetivo aumentar la incidencia de la actividad manufacturera, en la economía de la Provincia, y atribuía el retraso del sector industrial a la escasez de inversiones. Además, celebraba la Ley n° 23272 de integración de la Provincia a la región Patagónica argentina<sup>152</sup>, y sus posibilidades de articulación con normativas propensas al desarrollo económico y social<sup>153</sup>.

Un dictamen de minoría expresaba que la Ley de promoción no constituía una panacea, ni se podía esperar, a partir de ella, un incremento extraordinario de la actividad porque la real posibilidad de instalación de industrias en el medio dependía –fundamentalmente– de los

---

<sup>150</sup> Para conocer la etapa de recuperación democrática en la Pampa ver Moroni et al. (2011).

<sup>151</sup> Ello tuvo lugar en el marco del Decreto Nacional n° 261/85, que pretendía implementar políticas de incentivos a las inversiones en varias provincias, entre las que se incluía a La Pampa, con el objetivo de procurar el crecimiento económico y, de alguna forma, corregir las distorsiones producidas por los sistemas de promoción regional.

<sup>152</sup> Boletín Oficial de la República Argentina n° 25.798.

<sup>153</sup> Diario de sesiones de la Cámara de Diputados de la Provincia de La Pampa 10/7/86 pp. 626-627.

incentivos derivados de las políticas nacionales, tales como se habían aplicado en las provincias de San Luis y de La Rioja. Se aducía la inexistencia de bases materiales sólidas para la ejecución del proyecto, y se sostenía que la nueva normativa, aunque con mayores definiciones, no difería sustantivamente de la anterior (Ley n° 274/61). Esta visión menos entusiasta, se basada en los magros resultados obtenidos, luego de veinticinco años de vigencia de un sistema de incentivos. Más allá de lo expuesto, el bloque aceptaba los términos de la norma y la extensión de la promoción sobre las actividades de hotelería y turismo<sup>154</sup>.

La nueva Ley sancionada planteaba alcanzar un “alto grado de industrialización” como camino para mejorar las condiciones socioeconómico de la población<sup>155</sup>. Los intentos de industrialización debían orientarse hacia la transformación de las materias primas y los productos originarios de La Pampa, con los objetivos de incrementar los niveles de ocupación y evitar el éxodo poblacional. Además, la Ley preveía apoyar la instalación de empresas en las zonas con menor grado de desarrollo económico, social y cultural, como un instrumento de arraigo en un momento donde el sector primario había perdido su capacidad de actuar como factor de radicación poblacional en el territorio<sup>156</sup>.

Resulta interesante observar las amplias expectativas del propósito normativo, respecto al grado de industrialización a alcanzar, aún cuando el sector tenía una participación raquítica en el producto provincial. De allí, que las aspiraciones contenidas en el espíritu de la ley se alejaban bastante de las circunstancias reales del sector manufacturero, y –por ende– esas pretensiones respondían, más, a un planteo meramente discursivo y análogo al enunciado por las leyes nacionales, que a sus efectivas posibilidades de concreción. Entonces, no es desatinado sostener que, el instrumento jurídico, resultaba funcional a un discurso declamatorio sobre la recuperación de la economía agroindustrial y minera, pero incapaz de introducir cambios reales en el perfil productivo provincial.

El interés de fortalecer las pequeñas y medianas empresas, y las de características artesanales, daba cuenta de la existencia de una estructura industrial de dimensiones reducidas y con escasa innovación, y por ello resultaba paradójico el planteo de alcanzar una *performance* industrial en los términos normativos expuestos.

Entre los objetivos se pretendía lograr la integración vertical de los procesos productivos, asegurar las condiciones de vida adecuadas para el personal, y favorecer la inversión y la

---

<sup>154</sup> Diario de sesiones de la Cámara de Diputados de la Provincia de La Pampa 10/7/86 pp. 627-629.

<sup>155</sup> Boletín Oficial de la Provincia de La Pampa n° 1.650.

<sup>156</sup> Boletín Oficial de la Provincia de La Pampa n° 1.650.

capitalización industrial. La preservación del medio ambiente era otro punto para tener en cuenta, como –también– el cuidado de los recursos humanos y naturales. Existía un principal interés por fomentar sectores de bienes exportables, y de aquellos que pudieran contribuir a la sustitución de importaciones y al desarrollo tecnológico. A ello, se sumaba la intención de incentivar la reinversión de utilidades para favorecer el empleo productivo, y de promover la concentración industrial, a través de la creación de zonas y de parque industriales. Se preveía estimular el desarrollo minero y hotelero, aunque en este último caso, la promoción sólo atendería las necesidades prioritarias contenidas en los programas aprobados por el Poder Ejecutivo provincial.

La promoción involucraba a las actividades<sup>157</sup> industriales, mineras y artesanales de empresas existentes o nuevas, y otorgaba beneficios para la ampliación, modernización y perfeccionamiento a los establecimientos con aumentos significativos en su producción y/o mano de obra, elaboración de productos sustitutos, incorporación de nuevos y modernos procesos productivos, o con nuevos mercados de exportación. Además, se preveían beneficios para la reactivación de aquellas plantas paralizadas por plazos mayores a los dos años, y se facultaba al Poder Ejecutivo, para establecer industrias de interés general.

La Autoridad de Aplicación era el Ministerio de Economía y Asuntos Agrarios de la Provincia, con autorización para requerir información a instituciones públicas y privadas en las distintas jurisdicciones. Los instrumentos de promoción establecidos por la normativa, previa evaluación de los proyectos, fueron los siguientes:

-Líneas de crédito en condiciones de fomento para la construcción, ampliación o equipamiento de plantas, financiación de programas de investigación tecnológica en organismos oficiales y –excepcionalmente– de capacitaciones o becas para el personal. Los porcentajes de financiación y las condiciones dependían de la zona de radicación y de las actividades desarrolladas. Los beneficios se extendían hasta diez años, con un mínimo de dos años de gracias, desde la implementación de la Ley, y los créditos debían estar respaldados mediante constitución de garantías reales o cauciones de títulos nacionales o provinciales.

-Exenciones impositivas parciales o totales, hasta quince años, en impuestos tales como: los Ingresos Brutos, Impuesto Inmobiliario (para edificios y terrenos destinados a vivienda y

---

<sup>157</sup> En la misma normativa se definía a la actividad industrial como “la que aplicando procedimientos técnicos transforme mecánica o químicamente sustancias orgánicas e inorgánicas, en productos y subproductos de consistencia, aspecto o utilización distinto al de los elementos constitutivos o que permitan ser utilizados o consumidos como sustitutos más económicos de sus materias originales” (Boletín Oficial Provincia de La Pampa n° 1.650, 1986:800).

servicios sociales de empleados), Impuesto de Sellos (relacionados a la constitución de sociedades, actos, contratos y operaciones vinculadas con la actividad industrial), Impuesto a los vehículos (ya sean de carga o utilitarios afectados a la actividad exenta), e impuestos especiales que generasen obligación fiscal, para las empresas promocionadas. Por reglamentación se determinaron las escalas y las formas de aplicación de los beneficios según las actividades y zonas de radicación. Además, la Ley proponía priorizar a las empresas cooperativas o con participación del personal en las utilidades (no menor al 10% y según un contrato social), que previeran la construcción de edificios escolares y viviendas para sus empleados (con inversiones no menores al 20% de los bienes de uso), o cuyas exportaciones superaran el 50% de su producción.

- Compra de Inmuebles del Estado en condiciones de fomento.

- Asistencia técnica brindada a través de organismos oficiales, acceso a información científica y estadística, contratación de técnicos y especialistas para orientar las actividades, y apoyo para participar en ferias y exposiciones de interés para el sector.

- Apoyo de gestiones ante el Gobierno Nacional para la obtención de franquicias, exenciones u obras de infraestructura.

Por su parte, las empresas tenían que ser de propiedad de personas físicas o jurídicas domiciliadas legalmente en la Provincia; podían ser plantas nuevas o existentes, pero sin obligaciones fiscales e inhibiciones, y debían contar con capacidad de acuerdo con el código de Comercio y a las leyes vigentes; además, en el caso de los productos alimenticios, se requerían certificaciones de aptitud para el consumo.

Entre las obligaciones las empresas estaban impedidas de disminuir, significativamente, la producción o el número de personal, debían presentar sus declaraciones juradas para obtener anualmente las certificaciones sobre exenciones o diferimientos, y podían recibir inspecciones por parte de la Autoridad de Aplicación. Dentro de las sanciones por incumplimiento de las formalidades del régimen se preveían apercibimientos y multas de hasta el 10% del valor del crédito, y los beneficios caducaban si la actividad no se iniciaba dentro de los plazos acordados, se paralizaba de modo injustificado, o si no se cumplía con una producción mínima. En caso de cancelaciones, las empresas debían proceder al reintegro de las sumas recibidas y actualizadas, y de los importes exceptuados, con las consecuentes penalidades establecidas en el Código Fiscal Provincial.

Para dar cumplimiento a la normativa se preveía una partida no inferior al 4% del presupuesto provincial y se daba intervención al Banco de La Pampa, por medio de un convenio de complementación funcional y financiero, a fin de asegurar un ejercicio adecuado del régimen<sup>158</sup>.

A través del Decreto Reglamentario n° 3448/87 se estableció una distribución de los Departamentos en cuatro zonas, para impulsar una armónica radicación de la actividad industrial y promocionar con mayores beneficios a las de menor desarrollo. En el cuadro n° 24 se consigna la distribución zonal establecida por esa normativa (ver mapa en el anexo) y, en el cuadro n° 25 los beneficios previstos:

**Cuadro n° 24: Zonificación para distribución de beneficios de la Ley n° 928**

Zonas	Territorios comprendidos
I	Ejido comunal de Santa Rosa y General Pico
II	Departamentos: Rancul, Realicó, Chapaleufú, Maracó (excepto G. Pico), Trenel, Quemú Quemú, Capital (excepto Santa Rosa), Catriló, Atreucó, Guatraché, parte Este de Conhelo y parte Este de Toay.
III	Departamentos: Hucal, Caleu Caleu, parte Oeste de Conhelo, parte Oeste de Toay, parte Este de Utracán, y ejido comunal de la localidad de 25 de Mayo
IV	Departamentos: Chicalcó, Chalileo, Loventué, Limay Mahuida, Lihuel Calel, Curacó Parte oeste de Utracán y Puelén (excepto el ejido comunal de 25 de Mayo)

Fuente: elaboración propia en base a Decreto n° 3448/87

Para las industrias nuevas se preveían créditos, de entre el 40 y 75%, sobre inversiones para la construcción y equipamiento de plantas industriales, según las zonas de radicación. Para el caso de industrias nuevas de características artesanales y con un activo fijo bajo, los créditos podían llegar al 75%, cualquiera fuera el lugar de radicación. Los beneficios para ampliaciones, modernizaciones o reactivaciones estaban sujetos a determinados montos de inversión en activo fijo y en bienes de uso, y los proyectos debían prever un aporte de capital propio del 20% de los bienes de uso y aplicados a su financiamiento. Se preveían plazos de entre diez, doce y quince años de exenciones impositivas para empresas nuevas y, de cuatro a siete años, para ampliaciones o modernizaciones de las plantas, según las zonas.

Las políticas de fomento contemplaban apoyo crediticio a empresas reactivadas, de acuerdo con sus inversiones en bienes de uso, y las solicitudes para proyectos inconclusos podían recibir beneficios, luego de una evaluación técnico-económica sobre sus posibilidades de continuidad. Por su parte, los créditos se efectivizaban bajo certificaciones de avances del proyecto expedido por la Autoridad de Aplicación, y se entregaban con garantía hipotecaria y/o prendaria, y/o caución de títulos nacionales y provinciales, sobre los bienes objeto de financiación. La

<sup>158</sup> Boletín Oficial de la Provincia de La Pampa n° 1.650.

devolución de los préstamos se actualizaba respecto a un porcentaje del índice de precios al por mayor, establecido en un 60% sobre la variación de dicho índice para las zonas I y II, y del 40% para las zonas III y IV, y con un interés anual del 3% y del 1% respectivamente<sup>159</sup>.

**Cuadro n° 25: Distribución de beneficios según zonas**

Zonas	Crédito sobre el capital fijo: para industrias nuevas (en %)	Actualización para devolución de créditos sobre índice de precios al por mayor (en %)	Interés anual (en %)	Exenciones impositivas para empresas nuevas (en años)	Exenciones impositivas para ampliaciones y modernizaciones (en años)
I	40	60	3	10	4
II	50	60	3	12	5
III	65	40	1	15	6
IV	75	40	1	15	7

Fuente: elaboración propia en base a Decreto n° 3448/87.

Como ya se adelantó, el funcionamiento del sistema contemplaba la presentación de la solicitud y del proyecto por los titulares interesados, para su evaluación por parte del Ministerio de Economía y Asuntos Agrarios, quien actuaba como Autoridad de Aplicación y quedaba facultado para requerir toda la información pertinente a las instituciones públicas y privadas de diferentes niveles jurisdiccionales. Por su parte, el Poder Ejecutivo podía llamar de oficio a concurso público para la instalación de emprendimientos considerados de interés prioritario provincial. Una vez acordado el beneficio, los titulares debían presentar anualmente una declaración jurada con información referida a su desempeño. Para acceder a los diferimientos y a las exenciones impositivas, la Dirección General de Industria y Comercio debía extender, de forma anual, el certificado correspondiente previa presentación de un informe sobre su producción anual, personal ocupado, balance general del último ejercicio económico con certificación del Consejo Nacional de Ciencias Económicas de la Provincia de La Pampa, bienes incorporados, inversiones realizadas, cumplimientos ante la Dirección General de Rentas, pólizas de seguro, etc. Ante el incumplimiento de esta documentación las empresas quedaban suspendidas de los beneficios impositivos a los ingresos brutos y sellos.

El artículo 26 de la Ley, preveía la creación de un Consejo Provincial de Promoción Industrial integrado por representantes de la esfera gubernamental, del empresariado provincial y del sector laboral industrial, con el objetivo de asesorar a la Autoridad de Aplicación. Sin embargo, la falta de reglamentación de este artículo facilitó la concentración de atribuciones en el

<sup>159</sup> Boletín Oficial de la Provincia de La Pampa n° 1.676.

Poder Ejecutivo y en el proceso burocrático, para definir los criterios de aplicación de la Ley y seleccionar las industrias prioritarias, y restó posibilidades de participación, en la discusión, al sector empresarial y a las instituciones intermedias.

La Pampa no estaba ajena a las dificultades económicas y financieras que atravesaba el país, a fines de la década del '80 y, en consonancia con las disposiciones nacionales, se sancionó por Ley n° 1200/89 un plan de ordenamiento del Estado<sup>160</sup> y un proceso de privatizaciones en la Provincia. Por dicha normativa se interrumpió, en 1989 y por el plazo de ciento ochenta días, la recepción de nuevos proyectos comprendidos en el régimen de la Ley n° 928, y los préstamos acordados a los proyectos presentados con anterioridad se otorgaron conforme al crédito establecido en el presupuesto de gastos del ejercicio financiero del año 1990. Además, se suspendió, por ese año, el goce de exenciones impositivas acordadas por leyes anteriores y se instituyeron regímenes de refinanciación de cuotas vencidas, sobre los créditos otorgados<sup>161</sup>.

### **3.4 Los programas de incentivos en un contexto de incertidumbre económica (1990-2001)**

La elevada volatilidad de la economía argentina, en los años '90, impactó negativamente en el sector industrial, porque tanto la incertidumbre como las restricciones al financiamiento limitaron las posibilidades de un crecimiento a largo plazo. La debilidad de los mercados de capitales atentó contra los proyectos de inversión y obtuvo el surgimiento de una dinámica emprendedora. Por ello, la reinversión de utilidades y los regímenes de promoción industrial fueron las formas de financiamiento industrial, mientras los empresarios adoptaron comportamientos diversos, de acuerdo con su idiosincrasia y a sus aprendizajes acumulados (Kosacoff y Ramos, 2006).

La concentración económica y el surgimiento de nuevos roles en la provisión de bienes públicos promovieron la transformación empresarial. La apertura económica llevó a un proceso de desindustrialización y de reestructuración del sector<sup>162</sup>. Se operaron privatizaciones periféricas

---

<sup>160</sup> A fines de los '80, la Provincia se vio afectada por la disminución de los fondos coparticipables frente a lo cual el gobernador Ahuad anunció una política de contención del gasto público y la implementación de la Ley de Reordenamiento del Estado con el objetivo de recuperar el equilibrio presupuestario (Lluch y Di Liscia, 2011).

<sup>161</sup> Boletín Oficial de la Provincia de La Pampa n° 1.828.

<sup>162</sup> “Así, mientras entre 1973 y 1983 la producción industrial se contrajo un 6%, las empresas extranjeras –que habían liderado la segunda sustitución de importaciones a partir de los sesenta- fueron las más afectadas, cayendo su producción al 13,8%. Por su parte también se resintió la producción de empresas locales no integradas a grupos económicos, la cual cayó un 11,6%, mientras que la contracara de este proceso está conformada por los grupos económicos locales, cuya producción se incrementó un 18,3%, y las empresas estatales, que hicieron lo propio en un 16,8%” (Kulfas, 2001:13).

en empresas estatales –en áreas como la telefonía (provisión de equipos) y la petrolífera (servicios para YPF)– dando lugar a un grupo de empresas proveedoras del Estado (Kulfas, 2001). Igualmente, los sistemas de promoción industrial y las compras del Estado estuvieron especialmente direccionados hacia los grandes grupos económicos, beneficiados mediante desgravaciones, subsidios e incentivos fiscales.

La división del trabajo y el modelo tecno-productivo planteado por la globalización, requirieron de nuevas políticas industriales para alcanzar los marcos de especialización demandados. Los incentivos sectoriales y las estrategias de promoción a las exportaciones disminuyeron y se promovieron medidas de liberalización derivadas de los preceptos del Consenso de Washington. Bajo una confianza ciega en las fuerzas del mercado, las políticas industriales –con excepción de la automotriz– desaparecieron, y se encaró un proceso de reestructuración productiva en el sector. Posteriormente, para dar solución a los problemas de distorsiones de precios –producto del atraso cambiario y del deterioro de la balanza comercial– se adoptaron medidas fiscales y políticas industriales, tendientes a promover la productividad y las exportaciones. Ello conllevó un incremento de la protección, a través de mayores reintegros de exportaciones, la reducción de aportes patronales, la creación de centros de información y de estadísticas industriales, y la implementación de programas como el Régimen de Especialización Industrial<sup>163</sup> o el Plan Trienal de Fomento y Desarrollo a las Pymes<sup>164</sup>, entre otros (Sirlin, 2001; 1999).

El Régimen de Especialización Industrial tuvo como objetivos reestructurar las empresas industriales, a través de la especialización productiva. Para ello se fomentó la reducción del mix de producción, el acceso tecnológico y la inserción en el mercado internacional, con instrumentos como: los subsidios a las exportaciones incrementales y los aranceles preferenciales. Se intentaba, así, modificar el sesgo anti-exportador –uno de los causales de la diversificación productiva– y aumentar la captación de rentas. Sin embargo, estos incentivos no generaron un impacto favorable en la estructura productiva debido a su desarticulación con otras políticas industriales, a sus bajas exigencias contractuales y a la debilidad institucional imperante, por lo que estuvieron lejos de alcanzar sus propósitos de reconversión productiva e inserción

---

<sup>163</sup> Boletín Oficial de la República Argentina n° 27.549.

<sup>164</sup> Este Plan se creó por Decreto n° 2.586 en 1992, y comenzó a operar al año siguiente. Tuvo como propósito facilitar el acceso a crédito bancario a las empresas de menor tamaño, con subsidios a las tasas de interés, tanto para la constitución de capital de trabajo como para la realización de inversiones. Su autoridad de aplicación fue Secretaría de Industria y Comercio del Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos de la Nación (Goldstein, 2011).

internacional. Otras medidas, con carácter experimental, buscaron mejorar las capacidades empresariales de información, coordinación y articulación y, en 1996, la Cámara de Diputados de la Nación, discutió un proyecto de Ley de Promoción Industrial Regional, que no logró prosperar. Los incentivos otorgados al sector transable permitieron mejorar los tipos de cambio reales de importación y exportación, aunque la persistencia del enfoque ortodoxo causó problemas en el diseño, en el control, y en la evaluación de las políticas industriales adoptadas. La desconfianza en las fuerzas del Estado, para promover el desarrollo industrial, impidió el despliegue de las capacidades institucionales y administrativas necesarias, para gestionar una política industrial que frenara la producción asimétrica regional, el desperdicio de recursos físicos y humanos, y la primarización del aparato productivo. Hacia 1993, con el objetivo de alcanzar la modernización productiva, el gobierno implantó un nuevo régimen sobre los bienes de capital, eliminó la protección arancelaria y estableció un sistema de subsidios para los productores domésticos, pero fue eliminado, junto a la mayoría de las medidas de incentivo a la actividad, en 1996 y luego de la crisis del tequila (Sirlin, 2001; 1999).

### 3.4.1 Las políticas de fomento industrial provincial en los años '90

A fines de 1991, Rubén Hugo Marín asumió, nuevamente, como representante del Poder Ejecutivo e inició su gestión en un contexto caracterizado por la reestructuración del aparato estatal y por un aumento del protagonismo de los gobiernos provinciales en el vínculo Estado-ciudadanía, en especial con el traspaso del sistema educativo y de los fondos para viviendas sociales (Moroni et. al, 2011). Bajo su mandato se reestablecieron los beneficios para las empresas, pese a la persistencia de las dificultades en el terreno económico y, mediante el Decreto n° 2437/92, se reformuló el alcance sectorial y espacial de la Ley n° 928/86, y se fijó la promoción de actividades de acuerdo con las distintas zonas indicadas en el cuadro n° 26.

**Cuadro n° 26: Reformulación zonal de actividades - Ley n° 928/86**

Zonas	Actividades a promover
I	Matanza de ganado y conservación de carnes; lácteos; aceites y grasas vegetales y animales; molinos; alimentos para animales; acabado de cueros; miel; sustancias químicas industriales.
II	Industrialización de madera de caldén; industrialización de minerales; matanza de ganado y conservación de carnes; textiles.
III	Matanza de ganado ovino, caprino y vizcacha y conservación de carnes; industrialización de minerales; textiles.
IV	Matanza de ganado y conservación de carnes, minerales; lácteos; bienes alimenticios; madera; sustancias químicas industriales.

Fuente: *Hacia un proyecto crecimiento* (1994). Subsecretaría de planeamiento Gobierno de La Pampa

Posteriormente, y en un contexto de mayor estabilidad macroeconómica, el Poder Ejecutivo remitió para tratamiento a la Cámara de Diputados, el proyecto de modificación del régimen de promoción instituido por la Ley n° 928. En el mensaje que acompañó a la iniciativa se expresaba la intención de dotar, al Estado provincial, de instrumentos para hacer factible la promoción del crecimiento. Se reconocía que las leyes sancionadas, previamente, habían fracasado en la concreción de sus propósitos debido a los problemas económicos del país, y se enunciaba que la vigencia de un modelo de mayor estabilidad brindaba el marco adecuado para alcanzar el anhelado crecimiento<sup>165</sup>.

En el proyecto presentado se insistía en la necesidad de precisar los alcances de la actividad minera, y en incluir, en la promoción, a las actividades de servicios esenciales de los circuitos productivos y a la explotación de bosques. Por otro lado, se proponía reemplazar el énfasis de la ley anterior, orientado a la pequeña y mediana empresa y/o la actividad artesanal, por objetivos de mayor amplitud y acordes a las posibilidades de la Provincia. Se consideraba necesario, también, ampliar los beneficios a las empresas en marcha, y se ponía particular interés en los alcances de la promoción sobre las reactivaciones de los emprendimientos paralizados, a fin de hacer posible la recuperación de las actividades productivas detenidas con anterioridad.

En marzo de 1994, por Ley n° 1534, se instituyó un “Nuevo Régimen de Promoción Industrial y Minera”, reglamentado por Decreto n° 2560/94. Sus objetivos, aunque similares a los de la Ley n° 928, mostraban algunas diferencias en cuanto interés por elevar el grado de industrialización, pero sin la pretensión de alcanzar el “alto desarrollo” que expresaba la legislación anterior. Mantenía presente la intención de disminuir el éxodo poblacional, agregar valor a los productos originarios de la Provincia, favorecer las condiciones de inversión y a la capitalización industrial, y fortalecer los grandes, medianos y pequeños emprendimientos industriales y mineros. Se enmarcaban entre las actividades promovidas los procedimientos de transformación, la explotación de yacimientos minerales, la hotelera, la explotación de bosques para la extracción de madera, y un listado de servicios vinculados a los circuitos productivos. La promoción se orientaba tanto hacia emprendimientos nuevos, como a los que estaban en marcha, en coincidencia a lo enunciado en la legislación anterior.

En el artículo 6, de la Ley n° 1534, se explicitaban con mayor detenimiento los objetivos de aumentar la producción y la ocupación de mano de obra, la apertura de mercados exportadores, el mejoramiento de los costos de producción, la integración vertical de la producción, la

---

<sup>165</sup> Diario de Sesiones de Cámara de Diputados del 15/12/93.

racionalización de los procesos productivos, la elaboración de sustitutos, el mejoramiento de la calidad, la racionalización de los insumos, y el mejoramiento de las condiciones de salubridad, higiene y seguridad, entre otros. La Autoridad de Aplicación estaba a cargo del Ministerio de Economía, Hacienda y Finanzas y podía convenir, con las municipalidades, las tareas de la evaluación técnica, el seguimiento y el control de proyectos, como también la contratación de consultorías para la formulación y evaluación de proyectos sobre las actividades de interés provincial. En relación con los beneficios eran muy similares a los establecidos con anterioridad y se preveían préstamos, en condiciones de fomento, para la construcción de edificios, la adquisición de maquinarias e inmuebles, la participación en programas de investigación tecnológica, y la financiación de cursos de capacitación.

De modo similar a la normativa anterior, los porcentajes de financiación fueron reglamentados según parámetros de localización, tipo de actividad y proyección socioeconómica, con plazos de reintegro acordados hasta diez años y períodos graciabiles de hasta dos años. Los préstamos debían ser respaldados por garantías legales, y sólo –excepcionalmente– se admitiría la caución de títulos públicos nacionales o provinciales. Igualmente, que en el régimen previo las exenciones impositivas abarcaban a los ingresos brutos, los impuestos inmobiliarios, a los sellos, y a los vehículos. También, se establecían exenciones para los emprendimientos en marcha y para aquellos que hubiesen sufrido paralizaciones. Asimismo, posibilitaba la compra de inmuebles del Estado en condiciones de fomento, la asistencia y el asesoramiento especializado con facilidades de acceso a la información y a las estadísticas, y el apoyo en la participación en ferias y exposiciones. Se hacía expreso el compromiso de tener una participación en las gestiones ante el Gobierno Nacional, para la obtención de otros beneficios. La normativa contemplaba líneas de créditos para los activos de trabajo de hasta 30% del financiamiento acordado para inversiones en activos fijos, con un plazo de amortización máximo de tres años, y destinados a financiar mano de obra, materias primas, energía y combustibles. Los mismos, se acordaban con garantía prendaria o hipotecaria sobre los bienes de propiedad de la empresa.

Los requisitos generales no diferían de los previamente establecidos, pero respecto a las obligaciones y sanciones previstas, a diferencia de la norma anterior –que exigía a las empresas garantizar los niveles de producción y la dotación de personal proyectada– la Ley n° 1534, contemplaba la posibilidad de reducciones de personal, en las empresas promocionadas, en

sintonía con el proceso de flexibilización laboral que, en los años '90, transformó el marco regulatorio del mercado de trabajo<sup>166</sup>.

Por otro lado, se mantuvieron las exigencias de presentar registros sobre: empleados, producción, consumo energético y ventas, y de acreditar el cumplimiento de las obligaciones tributarias y de las leyes sociales. Las empresas eran pasibles de inspecciones de control, y para acceder a las exenciones o diferimientos impositivos debían presentar las certificaciones anuales extendidas por la Autoridad de Aplicación. Respecto a las caducidades de los beneficios, se daban sobre las mismas causales, esto es: el incumplimiento en tiempo y forma del inicio o renovación de la actividad, y la paralización o la reducción injustificada de producción, con la consecuente obligación de reintegrar los importes de los beneficios obtenidos, más los intereses y penalidades establecidas.

Como agencia de intervención se creó el Consejo Provincial de Promoción Industrial y Minera con la función de asesorar a la Autoridad de Aplicación, integrada por el Subsecretario de Industria, Comercio y Minería, dos representantes designados por la Autoridad de Aplicación, dos representantes de la Cámara de Diputados, dos representantes de la Unión Industrial de La Pampa y dos de la Universidad Nacional de La Pampa. También, se estableció un Registro de Consultores, previo concurso de antecedentes, para la elaboración y evaluación de los proyectos presentados, y fue designado como agente financiero el Banco de La Pampa. Otra agencia de control participante fue la Subsecretaría de Trabajo, quien dictaminaba las habilitaciones de emprendimientos según el cumplimiento de las normativas de seguridad e higiene laboral<sup>167</sup>

La Ley facultaba al Poder Ejecutivo a declarar la emergencia industrial y/o minera, para tomar medidas de ampliación o refinanciación de deudas, y enfrentar circunstancias adversas que afectaran la estructura funcional de las empresas o del proceso productivo. Por Decreto Reglamentario n° 2560/94, a efectos de graduar los beneficios y lograr una armónica radicación de las actividades promovidas, en todo el territorio de la Provincia, se establecieron las siguientes zonas:

**Cuadro n° 27: Zonificación para distribución de beneficios de Ley n° 1534**

Zonas	Departamentos
I	Atreucó, Capital, Catriló, Chapaleufú, Guatraché, Maracó, Quemú Quemú, Realicó, Trenel y parte de los departamentos de Conhello y Toay
II	Hucal, Lihuel Calel, Loventué, Rancul, Utracán, parte de Caleu Caleu, de Conhello, y de Toay
III	Curacó, Chalileo, Chicalcó, Limay Mahuida y parte de Puelén
IV	Areas creadas, o a crearse consideradas "bajo riego"

Fuente: elaboración propia en base a Decreto n° 2560/94.

<sup>166</sup> Ver reformas laborales en Salvia et al. (2000).

<sup>167</sup> Boletín Oficial de la Provincia de La Pampa n° 2.051.

Así, como se expresa en el cuadro n° 28, la concesión de los préstamos comprendía entre el 60 y el 80% de las inversiones en activos fijos, destinados a la construcción de instalaciones y a la adquisición de maquinarias y equipos, siendo la zona III la pasible de mayores beneficios. Los proyectos de inversión debían prever un aporte mínimo del 20% de capital propio para financiar, junto al apoyo crediticio, los bienes de uso. Los préstamos se efectivizaban de forma total o parcial con certificaciones de las inversiones ejecutadas, en los lugares de asentamiento de los proyectos promocionados. Respecto a las exenciones impositivas para empresas nuevas, los términos previstos variaban entre diez y quince años, contando con mayores plazos las zonas III y IV, y para los casos de empresas ya existentes o la reactivación de las paralizadas, los plazos se extendían de cuatro a seis años.

**Cuadro n° 28: Distribución de los beneficios de la Ley n° 1534 según zonas**

Zonas	Crédito sobre el capital fijo (sin IVA) para industrias nuevas (en %)	Exenciones impositivas para empresas nuevas (en años)	Exenciones impositivas para empresas en marcha (en años)
I	60	10	4
II	70	12	5
III	80	15	6
IV	70	15	6

Fuente: elaboración propia en base a Decreto n° 2560/94.

Los proyectos debían ser presentados ante la Dirección General de Industria y Comercio, para evaluar el cumplimiento de los requisitos, la documentación correspondiente y la viabilidad del mismo. Además, esa Dirección entregaba los certificados de exención, previa presentación de las memorias y balances de las empresas. En el caso de la actividad hotelera, sólo era factible de promoción las necesidades prioritarias establecidas por programas específicos y aprobados por el Poder Ejecutivo<sup>168</sup>.

El Gobierno provincial priorizaba la financiación de los proyectos con mayor aprovechamiento de las capacidades ofrecidas por la Provincia, y favorables a la creación de infraestructura hotelera.

Si se compara la normativa industrial provincial, una vez recuperada la democracia, se observa, en el cuadro n° 29, que ambas leyes no presentaban diferencias sustanciales en sus propósitos ni en los instrumentos operativos previstos. Sí, partían de una zonificación diferente y establecían un aumento en los porcentajes para la concesión de los beneficios y, en la Ley 1534,

<sup>168</sup> Decreto Reglamentario n° 2560/94.

se incorporaron las posibilidades de convenir con las municipalidades para realizar las tareas de control y con consultorías para la formulación y evaluación de los proyectos.

**Cuadro n° 29: Comparación de Leyes provinciales n° 928/86 y n° 1534/94**

<b>Leyes</b>	<b>928/86</b>	<b>1534/94</b>
<b>Objetivos</b>	<p>-Alcanzar un “alto” grado de industrialización, para mejorar las condiciones socioeconómico de la población.</p> <p>-Promover la industrialización de materias primas y productos semielaborados originarios de La Pampa.</p> <p>-Estimular el desarrollo minero y hotelero. En este último caso, la promoción sólo atendería necesidades prioritarias contenidas en programas aprobados por el Poder Ejecutivo provincial.</p>	<p>-Elevar el grado de industrialización, para mejorar las condiciones socioeconómico de la población.</p> <p>-Promover la industrialización de materias primas y productos semielaborados originarios de La Pampa.</p> <p>-Apoyar la industria y la actividad minera</p>
<b>Actividades industriales Promovidas</b>	-Se promoverán empresas nuevas o existentes que realicen actividades industriales, mineras y artesanales.	-Se considera actividad promovida la explotación de yacimientos minerales, la hotelería, la explotación de bosques para la extracción de madera, y un listado de servicios vinculados a los circuitos productivos. Incluye emprendimientos nuevos y en marcha.
<b>Unidades económicas</b>	-Apoyar la expansión y fortalecimiento de las pequeñas y medianas industria, y las de características artesanales	-Apoyar la expansión de grandes, medianos o pequeños emprendimientos y microemprendimientos de características artesanales.
<b>Autoridad de Aplicación</b>	-Ministerio de Economía y Asuntos Agrarios de la Provincia	-Ministerio de Economía, Hacienda y Finanzas y podía convenir, con las municipalidades, las tareas de evaluación técnica, seguimiento y control de proyectos, como también la contratación de consultorías para la formulación y evaluación de proyectos sobre las actividades de interés provincial.
<b>Emprendimientos de interés provincial</b>	-Se faculta al Poder Ejecutivo para calificar de interés provincial las actividades promovidas.	-Se faculta al Poder Ejecutivo para calificar de interés provincial las actividades promovidas.
<b>Instrumentos de promoción</b>	<p>-Créditos en condiciones de fomento para la construcción o equipamiento de plantas, financiación de programas de investigación tecnológica en organismos oficiales y de capacitaciones o becas para el personal, con carácter excepcional, por plazos de hasta 10 años con dos de gracia.</p> <p>-Exenciones impositivas parciales o totales, hasta 15 años, en impuestos a los Ingresos Brutos, Inmobiliario, Sellos, Vehículos, e impuestos especiales.</p>	<p>-Préstamos, en condiciones de fomento, para: la construcción de edificios, la adquisición de maquinarias e inmuebles, la participación en programas de investigación tecnológica, y la financiación de cursos de capacitación, con carácter excepcional, por plazos de hasta 10 años con dos de gracia.</p> <p>-Exenciones impositivas para emprendimientos nuevos hasta 15 años en impuestos a los Ingresos Brutos, Inmobiliario, de Sellos y Vehículos. Para los emprendimientos en marcha hasta 7 años alcanzará a Ingresos Brutos si duplica la capacidad instalada y si no</p>

	<p>-Compra de Inmuebles del Estado en condiciones de fomento.</p> <p>-Asistencia técnica de organismos oficiales, acceso a información científica/ estadística, contratación de técnicos y especialistas para orientar las actividades, y apoyo para participar en ferias y exposiciones de interés para el sector.</p> <p>-Apoyo de gestiones, ante el Gobierno Nacional, para la obtención de franquicias, exenciones u obras de infraestructura.</p>	<p>hubiera gozado de exenciones impositivas previamente con el mismo proyecto. Este último requisito también se aplicaba para aquellos emprendimientos paralizados.</p> <p>-Compra de Inmuebles del Estado en condiciones de fomento.</p> <p>-Asistencia y el asesoramiento especializado, facilidades de acceso a la información y a las estadísticas, contratación de técnicos y especialistas, y el apoyo en la participación en ferias y exposiciones de interés para el sector.</p> <p>-Apoyo de gestiones, ante el Gobierno Nacional, para la obtención de franquicias, exenciones u obras de infraestructura.</p> <p>-Créditos para los activos de trabajo de hasta 30 % del financiamiento acordado para inversiones en activos fijos, con un plazo de amortización máximo de 3 años, y destinados a financiar mano de obra, materias primas, energía y combustibles.</p>
<b>Asesoría</b>	-Creación de Consejo Provincial de Promoción Industrial	-Creación de Consejo Provincial de Promoción Industrial y Minera. -Creación de Registro de Consultores.
<b>Presupuesto</b>	-Preveía una partida no inferior al 4% del presupuesto provincial a partir del ejercicio 1987.	-No se establece partida.
<b>Agente financiero</b>	-Se faculta al Poder Ejecutivo a suscribir convenio de complementación funcional y financiera con el Banco de La Pampa.	-Se faculta al Poder Ejecutivo a suscribir convenio de complementación funcional y financiera con el Banco de La Pampa.

Fuente: elaboración propia en base a Leyes n° 928/86 y n° 1534/94.

### 3.5 Balances de los regímenes de promoción industrial nacionales y provinciales (1960-2001)

#### 3.5.1 Resultados de la normativa nacional en La Pampa

Según argumenta Schvarzer (1995) el crecimiento industrial del país se detuvo en 1974, y a partir de allí se combinó un estancamiento en el valor agregado –donde el crecimiento del producto industrial fue prácticamente nulo durante las dos décadas siguientes– con modificaciones en su composición interna. En ese caso, la industria atravesó un proceso de reestructuración como producto de los ajustes macroeconómicos ensayados.

El autor sostiene que no fueron los programas de promoción, sino otros mecanismos –como las políticas arancelarias y crediticias, las compras del Estado o las industrias públicas– los que actuaron de forma más decisiva en el desarrollo industrial argentino. Los intentos de promocionar indiscriminadamente el interior del país tuvieron escasos resultados, en la medida en que se

extendían geográficamente los programas de promoción, pero al mismo tiempo operaron fallas en su control y seguimiento por parte del sector público. “Esa falta de capacidad del sector público se ha visto reforzada, cuando no directamente creada, por las sucesivas crisis políticas, los cambios de orientación de los gobiernos, el lanzamiento de decretos sucesivos y contradictorios y, finalmente, las estrategias de desarticulación del aparato técnico administrativo del Estado” (Schvarzer, 1987:65).

En tanto, para Gatto, Gutman y Yoguel (1987) si bien el período 1973-1984 fue de profunda crisis, constituyó un proceso complejo de reordenamiento industrial influenciado por las políticas de apertura económica y de liberalización del mercado de capitales, y donde las políticas activas hacia el sector, como la promoción industrial, permitieron recomponer las ventajas competitivas de los grandes y medianos capitales beneficiados. Sostienen, entonces, que se produjo una “desindustrialización selectiva” debido a la disminución productiva de las actividades propulsoras en la etapa previa –especialmente en el complejo metalmecánico– y a la reasignación del empleo hacia sectores relativamente menos productivos. En base a la redefinición de estrategias empresariales se produjeron reasignaciones sectoriales y espaciales de la actividad industrial y modificaciones en los procesos de trabajo y en el mercado laboral, donde las industrias de transformación de recursos naturales no alimenticios (papel, química, plástica) resultaron ser las más dinámicas y promocionadas.

La desaparición de firmas, aunque afectó a todo el sector, fue más aguda en las de pequeñas dimensiones, mientras se dio un proceso de centralización y consolidación de los grandes capitales por medio de distintas estrategias industriales (expansión horizontal, diferenciación de productos, segmentación de mercados, articulación con el sector público, intensificación de los procesos de trabajo). Las políticas públicas introdujeron estrategias de localización de las firmas en áreas de mayor atraso relativo, con importantes efectos sobre las economías locales, especialmente en Chubut, Tierra del Fuego, Catamarca, San Luis, La Rioja y Misiones. Los beneficios de la promoción industrial permitieron consolidar la formación de capital, a través de diferimientos para inversores y de ventajas para la compra de bienes de capital, y mejoraron su competitividad con desgravaciones impositivas.

Por su parte, en una evaluación menos optimista de Azpiazu (1986), sobre los efectos de los regímenes promocionales entre 1974 y 1983, se observa que los resultados fueron relativamente magros para dinamizar la formación de capital y generar cambios estructurales en el sector debido a la desarticulación del sistema de promoción y a su escasa capacidad para descentralizar

geográficamente la inversión promocionada<sup>169</sup>. Con relación al grado de concreción de los proyectos presentados, el autor destaca la alta concentración de la inversión ejecutada, con el 47,2%, en un núcleo de tres provincias integrado por Misiones, Santa Fe y Buenos Aires. Pero, si a ellas se suman las inversiones canalizadas hacia Catamarca y Córdoba, dos terceras partes de la inversión promocional, esto es el 63,6%, se orientó sólo hacia cinco provincias, lo que estuvo lejos del objetivo de descentralizar la producción industrial. A su vez, tampoco cumplían con el objetivo de alentar preferentemente a las pequeñas y medianas industrias debido al elevado grado de concentración de la inversión promocionada, en un reducido número de firmas

Como se ha visto, los regímenes nacionales presentaron un amplio abanico de incentivos que abarcaron: medidas proteccionistas, subsidios, créditos preferenciales, franquicias impositivas, amortizaciones, exenciones, e instrumentos cambiarios. Todos ellos, partieron de la concepción de que las fuerzas de mercado no eran lo suficientemente dinamizadoras del sector, por lo que era necesario recurrir a un amparo normativo para estimular el desarrollo industrial, pero el éxito de estos instrumentos dependió de su articulación con otras políticas, de su administración, extensión y duración, y de su correlación con los objetivos de mediano y largo plazo, para evitar que se convirtieran en una finalidad en sí mismos (Azpiazu, 1988).

Distintas experiencias en el país mostraron las ineficacias de estas medidas, tanto por su carácter general como por la ausencia de controles evaluadores, que las redujeron a acciones subsidiarias mal dirigidas y, en muchos casos según Katz (1986), se tornaron discriminatorias. Los sistemas de promoción no lograron sustentar mecanismos de autogeneración y se agotaron rápidamente, bajo una posición empresarial defensora de un estatus, que podía contraponerse con los objetivos industriales de largo plazo.

La disparidad y superposición de los incentivos obturaron las posibilidades de alcanzar los propósitos estratégicos de amplio alcance y, en sus efectos, se verificaron más mudanzas de instalaciones que nuevas inversiones. Consecuentemente, la capacidad industrial total se modificó muy poco, y el desarrollo local fue limitado por la conformación de meros enclaves industriales con un escaso efecto integrador (Schvarzer, 1987).

De la evaluación de los resultados generales de las políticas nacionales instrumentadas a nivel país, sobresale una limitada importancia en términos de formación de capital y en el

---

<sup>169</sup> “Indudablemente, la posibilidad de desarrollar una política industrial que, sobre la base de la selectividad de las presentaciones, procure modificar el perfil estructural de la industria (en lo sectorial y regional) se ve condicionada y erosionada no sólo por la diversidad y heterogeneidad de los regímenes específicos de promoción sino, fundamentalmente, por la vigencia de otros que escapan al control del ente rector de la política industrial” (Azpiazu, 1986:122).

incremento ocupacional, un escaso impacto en el perfil sectorial y una insignificante desconcentración de la actividad industrial. Por otra parte, y contrariamente a sus pretensiones, los programas tendieron a consolidar el poder oligopólico de un grupo de empresas beneficiarias, y sólo se concretó un reducido número de proyectos en relación con los aprobados. La desarticulación de los diferentes regímenes, como su escaso control y seguimiento, fueron otros de los elementos que, de acuerdo con Azpiazu (1986), caracterizaron los programas de promoción instrumentados a lo largo de ese decenio.

Muchos de los proyectos presentados para obtener beneficios –en la década del ‘80 y al momento en que se registraba un proceso de desindustrialización y una caída en los niveles de inversión– se vincularon a estrategias de supervivencia desplegadas por las empresas existentes – como su relocalización como emprendimientos nuevos– para lograr ubicarse bajo el paraguas de la promoción industrial y enfrentar mejor las dificultades del contexto (Sottolano y Beker, 1986).

Una vez cumplidos los plazos promocionales, las firmas quedaban frente a dos alternativas posibles –aunque ambas con altos costos sociales– por un lado, el cierre o reubicación de estas industrias y el consecuente aumento del desempleo; o –por otro– la extensión temporal de los beneficios, lo cual implicaba un importante drenaje de fondos fiscales hacia esos proyectos. La acción gubernamental fue incapaz de proyectar una verdadera política de desarrollo industrial, y –en definitiva– las estrategias empleadas se caracterizaron por la imprecisión, la desarticulación o la ineficiencia en su manejo. En muchos casos, dice Azpiazu (1988), se convirtieron en elementos activadores de conductas inapropiadas como la elusión fiscal, o se transformaron en meros instrumentos de transferencia de recursos hacia un número limitado de empresas, pero sin tener una incidencia estructural para potenciar el desarrollo del sector.

En relación con el proceso de localización industrial y a la incidencia de las políticas públicas en la descentralización territorial de la actividad manufacturera argentina, más allá de los intentos realizados, se constató, según Donato (2007), una persistente concentración industrial derivada de los mecanismos de rendimientos crecientes de escala. Si bien, entre mediados de los ‘70 y los ‘80, los regímenes promotores lograron revertir, en parte, esa tendencia, subsistieron las dificultades estructurales para atraer a las actividades industriales, en las regiones “periféricas”. Posteriormente, los efectos de esa difusión de la actividad industrial se estancaron y, en los años ‘90, se acentuó el proceso de concentración como resultado de la liberalización del mercado y del agotamiento de las políticas promocionales.

Entre las limitaciones de los marcos normativos se destacaron: un diseño centralizado en las autoridades nacionales con escasa participación de las provincias; el grado de exigencia para la presentación de solicitudes –especialmente perjudicial para las pequeñas y medianas empresas con escasas posibilidades de acceso a consultorías especializadas–; la ausencia de coordinación y de agilidad en la tramitación de los beneficios, por la co-existencia de autoridades de aplicación nacionales y provinciales; la centralización del cupo fiscal presupuestario, y la inequidad entre regiones socio-económicamente similares, pertenecientes a otras jurisdicciones provinciales y con tratamientos diferenciados (Sottolano y Beker, 1986).

A todo esto, ¿qué incidencia tuvo la legislación nacional en La Pampa? Gran parte de los proyectos aprobados, por Ley n° 14781, tuvieron radicación en las provincias con mayor desarrollo industrial (Buenos Aires, Santa Fe y Córdoba), a contramano del interés de descentralizar la industria, y aunque diversas reglamentaciones buscaban ampliar las zonas de promoción regional, no actuaban como mecanismo de atracción para las inversiones, por lo que La Pampa sólo recibió el 0,07% del monto total de inversión, mientras que Buenos Aires ocupó el primer lugar, con el 63,82%, seguida por Santa Fe con el 10,97 % (Sottolano y Beker, 1986).

La aplicación de la Ley n° 20560/73 permitió la aprobación, entre 1974-1977, de 254 proyectos en todo el país y, en su mayoría (68%), correspondieron a empresas nuevas, aunque muchas de ellas pudieron ser –en realidad– sociedades conformadas por firmas preexistentes. Respecto a la descentralización geográfica las provincias de Chubut y Entre Ríos fueron las que recibieron la mayor cantidad de aprobaciones mientras, en la distribución porcentual de las inversiones, las provincias más beneficiadas fueron Chubut, Buenos Aires y Entre Ríos, con el 14,4%, el 12,6% y el 11,6%, respectivamente. En el caso de La Pampa recibió sólo el 2,4% del total de las inversiones aprobadas, pero preveía ocupar un importante número de personal (17,77%) respecto al registrado en el Censo Económico de 1974 (4.388 empleados), que la ubicaba entre aquellas jurisdicciones donde la promoción tenía un considerable efecto sobre el empleo. En los años 1975 y 1977 se aprobaron siete propuestas de empresas nuevas, en las actividades de alimentos, prendas de vestir, productos minerales no metálicos, productos metálicos (excepto maquinarias y equipos) y maquinarias<sup>170</sup>. Entre las empresas que gestionaron los beneficios de la citada Ley, ante la Secretaría de Estado de Desarrollo Industrial, se

---

<sup>170</sup> Sottolano y Beker (1986) T. I p. 109.

encontraban industrias químicas, textiles, fábrica de cables, bujías, galletitas, parquets, gabinetes de radio y televisión, y lavadero de lanas<sup>171</sup>.

Entre 1978 y 1982, en el marco de la Ley n° 21608/77, La Pampa contó con trece proyectos aprobados, sobre un total de 307 admisiones para todas las jurisdicciones provinciales. Los mismos se destinaron a emprendimientos nuevos y preveían una ocupación para 1.614 personas en las siguientes ramas de actividad: alimentos, textiles, industria del cuero, productos de plástico, productos minerales no metálicos, industria de metales no ferrosos, construcción de maquinaria y aparatos eléctricos, y construcción de material de transporte<sup>172</sup>.

Si se tienen en cuenta los veinte proyectos aprobados para La Pampa, entre 1974 y 1983, los mismos representaron el 3,2% de la cantidad total de aprobados, el 1,8 % de la inversión autorizada, y la posibilidad de generar 2.713 (5,6%) de nuevos empleos. Ahora bien, en el plano de la concreción de los programas al 15 de mayo de 1984, once proyectos estaban en marcha total, dos en marcha parcial, tres en ejecución de obras, tres que no lograron instalarse, y un caso que no especificaba situación<sup>173</sup>. En sintonía con ello se propone, por un lado, que los efectos reales de la promoción industrial nacional tuvieron una acotada incidencia sobre la estructura económica provincial (ver en el Anexo los proyectos aprobados por la legislación nacional) y, por otro, que su desarticulación con otras políticas de carácter provincial, sumado a los retrasos en la ejecución de la inversión comprometida y al deficiente control y seguimiento de los proyectos aprobados por parte de las autoridades de aplicación, limitaron la efectividad de los regímenes nacionales sobre el desarrollo local pampeano.

Esta realidad cobra especial relevancia si se atiende al caso de la provincia vecina de San Luis, donde la normativa nacional tuvo una incidencia más significativa en su estructura productiva. Con una estructura medianamente diversificada con 85 actividades industriales, en 1984, 14 ramas inexistentes en 1973 aportaban el 77% del valor agregado, con un aumento importante de participación de los bienes de consumo no durable y un significativo incremento del empleo industrial (Gatto et al., 1987). El régimen de promoción que recibió esa provincia, a partir de 1983, junto a Catamarca, La Rioja y San Juan ofrecía una ayuda considerable a las industrias instaladas a través de la exención del IVA, “mientras que las facilidades de gestión otorgadas por la transferencia de las decisiones de autorización a los gobiernos locales ofrecían ventajas adicionales” (Schvarzer, 1987:51).

---

<sup>171</sup> Consejo Provincial de Difusión (1976).

<sup>172</sup> Sottolano y Beker (1986) T. II p. 40.

<sup>173</sup> La mayoría de los proyectos involucraban las ramas alimentos, metalúrgica y productos plásticos (CFI, 1986).

Los beneficios concedidos por los regímenes regionales a La Rioja, San Luis<sup>174</sup> y Catamarca actuaron en perjuicio de las provincias colindantes<sup>175</sup>. Específicamente La Pampa se vio perjudicada por la promoción puntana, debido a su incapacidad competitiva a la hora de ofrecer condiciones atractivas para la radicación de empresas<sup>176</sup>. Por eso, provincias como La Pampa y Mendoza hicieron expreso su reclamo frente a las asimetrías que las mismas políticas de fomento provocaban, y accionaron judicialmente para revertir su situación<sup>177</sup>.

El primer reclamo de La Pampa tuvo lugar, en 1997, al gobierno de Carlos Menem e exigió una reparación económica por los daños ocasionados ante la falta de inversiones y los costos fiscales causados por el sistema de promoción, para las provincias no beneficiarias. Así, se dio origen a una serie de demandas provinciales por perjuicios, ante la Corte Suprema de Justicia, y, finalmente en el año 2009, se acordó, de forma extrajudicial, un fondo de compensación de 500 millones de pesos<sup>178</sup>.

---

<sup>174</sup> Para el caso de la provincia de San Luis, colindante a la de La Pampa, la Ley n° 22702/82 permitió la aprobación de 321 proyectos entre 1983 y 1984, número que superaba el total de proyectos aprobados, para todo el país, entre 1977 y 1982. Las mayores inversiones se registraron en las ramas textil, productos plásticos, prendas de vestir, y maquinarias y aparatos eléctricos, con un importante aumento en la generación de empleo (Sottolano y Beker, 1986 Tomo II).

<sup>175</sup> Estos beneficios fueron prorrogados hasta el año 2012.

<sup>176</sup> Así lo expresaba la prensa cuando sostenía que “Tanto La Pampa como otras provincias batallaron durante años pidiendo a la Nación una legislación igualitaria para evitar asimetrías en los desarrollos industriales. Esto a la luz de la Ley 22021, que desde 1979 puso en vigencia un régimen de promoción fiscal para La Rioja, Catamarca, San Luis y San Juan que perjudicó significativamente al resto de las jurisdicciones. El mayor impacto se vio en provincias colindantes: Mendoza sufrió una importante emigración de industrias a San Luis y San Juan, y La Pampa perdió claras posibilidades de radicación frente a San Luis. Esa ley nacional caducó el 31 de diciembre de 2012. Desde entonces Mendoza, valga su ejemplo, sintió un impacto positivo al quedar en igualdad de condiciones fiscales con sus vecinas”. Diario *La Arena* “La industria un cambio que no llega” 7/7/14. Recuperado de: [http://www.laarena.com.ar/la\\_ciudad-la\\_industria\\_y\\_un\\_cambio\\_que\\_no\\_llega-117725-115.html](http://www.laarena.com.ar/la_ciudad-la_industria_y_un_cambio_que_no_llega-117725-115.html)

<sup>177</sup> “El régimen de promoción industrial surgió a comienzos de los años ‘80 para estimular el desarrollo económico en determinadas zonas del país. Inicialmente fueron La Rioja, Catamarca y San Luis las que accedieron al beneficio, que consiste en ventajas impositivas –alivio de determinados impuestos nacionales y provinciales– para los proyectos industriales que decidan asentarse en esos territorios. Desde entonces se fueron sumando otras provincias, entre ellas La Pampa –el 13 de febrero de 1985, a través del Decreto 261/85– pero a los dos años el Decreto 518/87 hizo cesar ese beneficio para el territorio pampeano... Otros estados provinciales, en cambio, consiguieron extensiones del régimen que con el correr de los años se fueron venciendo. Hoy en día sólo quedan en pie los de San Juan, San Luis, La Rioja y Catamarca. La Pampa y Mendoza –otra que quedó afuera tempranamente y se sintió también perjudicada– vienen reclamando desde hace tiempo ante el gobierno central sin resultados positivos. Por este tema, ya llevaron su queja contra Nación hasta la Corte Suprema y podría volver a insistir ahora con ese camino. Los diputados pampeanos entienden que la nueva extensión no hace sino prolongar el daño sobre las posibilidades de industrialización de La Pampa, esto en vista a que el artículo 5 del decreto 699/10 no sólo otorga beneficios a las industrias en marcha, sino que también concede facilidades promocionales sobre Ganancias e IVA de los nuevos proyectos industriales”. Diario *La Arena* 25/6/2010. Recuperado de: [http://www.laarena.com.ar/el\\_pais-diputados\\_se\\_unen\\_para\\_pedir\\_por\\_la\\_ley\\_de\\_promocion-49297-113.html](http://www.laarena.com.ar/el_pais-diputados_se_unen_para_pedir_por_la_ley_de_promocion-49297-113.html) Consultado en noviembre 2015.

<sup>178</sup> “El gobernador de La Pampa, Oscar Jorge, firmó un convenio con Nación. Son 515 millones de pesos destinados a infraestructura vial, en salud y energía. Es el monto que La Pampa reclamaba como compensación por beneficios que reciben otras provincias...y pone punto final a un reclamo que La Pampa venía formulando desde 1997: quedar

Por el Acta-acuerdo suscripta, el 21 de abril de 2009, entre la presidente Cristina Fernández de Kirchner y el gobernador Oscar Mario Jorge, y homologado por la Corte Suprema de Justicia<sup>179</sup>, la Provincia desistió de continuar con las acciones judiciales por la promoción industrial a cambio del financiamiento de varias obras públicas, por parte del Ejecutivo nacional, como: la construcción del acueducto Puelén-Chacharramendi, la ruta de la cría (ruta 13), la interconexión provincial con fibra óptica, la construcción de hospitales y de obras eléctricas, y el desarrollo de áreas productivas de bajo riego. Se preveía un flujo de fondos de 50 millones para 2009, 199 millones para 2010, 186 millones para 2011, y 65 millones para el 2012<sup>180</sup>. Este acuerdo, también, fue ratificado por Decreto del PEN n° 1252/09<sup>181</sup> y por la Ley provincial n° 2492/09<sup>182</sup>.

Finalmente, las presiones ejercidas por La Pampa y Mendoza frente a las normativas que avalaban las asimetrías regionales llevaron a que, en el año 2010, el Gobierno nacional desistiera de reglamentar una nueva prórroga de la promoción, por 15 años, para las provincias beneficiadas por el Acta de Reparación Histórica de fines de los años '70: Catamarca, La Rioja, San Luis y San Juan. Ello ocasionó –frente a la posibilidad del cierre de fábricas y de la pérdida de empleos– nuevas presentaciones judiciales por parte de estas provincias, ante los tribunales nacionales en reclamo de la reglamentación del Decreto n° 699/10 y la ampliación de los beneficios acordados<sup>183</sup>.

En suma y, como ya se expresó anteriormente, la heterogeneidad y yuxtaposición de los mecanismos de promoción nacionales dificultaron la consecución de una política industrial de largo plazo. En la práctica, la búsqueda de especialización relativa comenzó a desaparecer con la concesión de beneficios a solicitudes de actividades no prioritarias (Azpiazu, 1986; Schvarzer, 1987). De ese modo, se manifestó la carencia de una planificación integral que coordinara los

---

en igualdad con otros distritos que fueron beneficiados por el Acta de Reparación Histórica”. En *Poder Local. Noticias Municipales* (22/04/2009). Recuperado de: [http://www.poderlocal.net/leer\\_noticias.asp?ID=46750](http://www.poderlocal.net/leer_noticias.asp?ID=46750) Consultado en septiembre 2015.

<sup>179</sup> Corte Suprema de Justicia de la Nación. Fallos. Recuperado de: <http://servicios.csjn.gov.ar/confal/ConsultaCompletaFallos.do?method=realizaConsulta> Consultado en noviembre 2015.

<sup>180</sup> Expediente L-352 XXXIII /1999 caratulado "La Pampa c/ Estado Nacional s/inconstitucionalidad". *La Arena.com.ar* (28/12/09). Recuperado de: [http://www.laarena.com.ar/la\\_ciudad-la\\_corte\\_homologo\\_acuerdo\\_millonario-42584-115.html](http://www.laarena.com.ar/la_ciudad-la_corte_homologo_acuerdo_millonario-42584-115.html) Consultado en noviembre 2015.

<sup>181</sup> Boletín Oficial de la República Argentina n° 31.739.

<sup>182</sup> Boletín Oficial de la Provincia de La Pampa n° 2.844.

<sup>183</sup> *La Arena.com.ar* (9/12/12). Recuperado de: [http://www.arena.com.ar/la\\_ciudad-promocion\\_industrial\\_fuerte\\_reaccion\\_en\\_provincias\\_afectadas-86292-115.html](http://www.arena.com.ar/la_ciudad-promocion_industrial_fuerte_reaccion_en_provincias_afectadas-86292-115.html) Consultado en noviembre 2015.

diversos regímenes, y evitara tanto las superposiciones, como las presiones ejercidas, desde distintos sectores económicos y políticos, para obtener atenciones preferenciales.

En consecuencia, los sistemas nacionales de promoción tuvieron un acotado impacto en la Provincia, debido a que involucraron un número limitado de actividades industriales y, por ende, no contribuyeron a promover la diversificación productiva. Entonces, como se verá seguidamente, sin los beneficios de una legislación nacional que permitiera generar un mayor estímulo sobre la actividad, La Pampa sustentó el fomento industrial en una normativa provincial y en la disponibilidad de sus propios recursos.

### **3.5.2 Incidencia de la legislación provincial**

En vista de que los regímenes de promoción nacional carecieron de una activa significación para la industria pampeana, queda ahora analizar cuál fue la incidencia de los programas de estímulos provinciales y examinar las capacidades de organización de las entidades públicas para impulsar la promoción de políticas de desarrollo local.

Según lo expuesto, la Ley n° 274/61 fue sancionada durante la etapa inicial de organización de la nueva jurisdicción provincial y, en realidad, mantuvo su vigencia hasta 1986, dado que la Ley n° 883/78 no le introdujo modificaciones importantes.

Durante la primera década de aplicación, varios proyectos de radicación de industrias preveían inversiones en los rubros: alimenticio (44%), químico (31%), metalúrgico (17%) y textil (8%), con una ocupación estimada en 200 puestos de trabajo. Pero, finalmente, las actividades beneficiadas en ese período fueron: la industria alimenticia con el 40% en tecnología para los molinos harineros, la construcción con el 39%, y la metalmecánica con el 7%. En el rubro de la construcción se promovió, especialmente, la infraestructura hotelera en las ciudades de Santa Rosa, General Pico, Macachín, Guatraché y General Acha. Los beneficios se distribuyeron entre nueve Departamentos mientras, los restantes, no recibieron promoción debido a su marginación geográfica y a sus deficiencias en la disponibilidad de agua (ver cuadro n° 30). Sin embargo, la zona de 25 de Mayo (Puelén) se destacaba por las posibilidades de desarrollo económico, a partir de la agricultura bajo riego, del procesamiento de la producción, y del aprovechamiento de sus yacimientos basálticos<sup>184</sup>.

---

<sup>184</sup> Informe CFI (1971).

**Cuadro n° 30: Distribución por Departamentos de créditos de promoción industrial de Ley n° 274 (1962-1970)**

<b>Departamentos</b>	<b>Participación en %</b>
Capital	69,4
Maracó	17,0
Atreucó	3,8
Realicó	2,8
Quemú Quemú	2,4
Rancul	2,4
Chapadleufú	1,3
Utracán	0,8
Guatraché	0,1

Fuente: Informe CFI (1971)

En la década del '70, se otorgaron 120 incentivos bajo tres modalidades: para empresas nuevas, para ampliación de las existentes, o como herramientas de reajustes de los montos concedidos previamente. La mayor cantidad de estímulos se orientaron a la industria alimenticia, especialmente, para la producción de lácteos, frigoríficos, jugos y gaseosas, balanceados y panificación. Otras empresas beneficiadas fueron fábricas de puertas y ventanas, de ladrillos cerámicas, de tableros de yeso y de masas para sembradoras<sup>185</sup>. En relación con los montos, durante 1976 y 1977, los alimentos absorbieron el 88% y el 54%, respectivamente, de los importes destinados a la promoción.

La actividad hotelera también fue receptora de un significativo impulso promocional para los emprendimientos ubicados en distintas localidades de la Provincia, especialmente en el año 1975. En el caso de la metalúrgica obtuvo la promoción, en las ramas de bulonería, de implementos agrícolas y de perfiles metálicos. En menor medida, y como lo muestra el cuadro n° 31, recibieron aportes los minerales no metálicos, la producción de mosaicos, bloques y revestimientos cerámicos, la fabricación de productos de plásticos, y la industria textil, para la confección de indumentaria masculina. Del total de incentivos otorgados, la mayoría tuvieron radicación en General Pico y en Santa Rosa con 35 (29%) y 34 (28%) proyectos asignados<sup>186</sup> y ello, como a nivel nacional, respondía a las demandas de los sectores económicos y políticos, mejor posicionados en la Provincia, para obtener las concesiones.

<sup>185</sup> “El Plan de Fomento Industrial, conocido como Ley n° 274, promulgado en 1961, ha sido la herramienta legal con la que ha contado la Provincia hasta el momento; pero el tiempo transcurrido, la actividad que regula y un sinnúmero de circunstancias cambiantes hacen que su aplicación esté alejada de la realidad” (Consejo Provincial de Difusión, 1976:26).

<sup>186</sup> Información suministrada por la Dirección de Industrias. Ministerio de la Producción del Gobierno de La Pampa.

**Cuadro n° 31: Beneficios otorgados por la Ley de Promoción Industrial n° 274 en la provincia de La Pampa en la década del '70**

<b>Rama de actividad</b>	<b>Cantidad de beneficios</b>	<b>Porcentaje</b>
Alimentos	32	26,6
Hotelería	25	20,8
Metalúrgica	17	16,1
Minerales no metálicos	13	10,8
Plásticos	9	7,5
Textiles	7	5,8
Otros	17	12,1
<b>Total</b>	<b>120</b>	<b>100</b>

Fuente: elaboración propia en base a datos brindados por la Dirección de Industrias de la Provincia de La Pampa

El número de incentivos otorgados en la década del '70 fue limitado y, aunque registraron un paulatino crecimiento en los primeros años, cayeron en 1975, cuando sólo se asignaron dos –en los rubros de hotelería e industria de bloques de cemento– debido al grado de incertidumbre ocasionado por la inestabilidad económica y el plan de ajuste instrumentado por el Ministro Celestino Rodrigo<sup>187</sup>. Posteriormente, el número aumentó y, en 1977, se concedieron 25 beneficios, en su mayoría destinados a emprendimientos nuevos y a ampliaciones, mientras que, en 1979, se adjudicaron 35 créditos, pero en su mayoría correspondían a reajustes de los montos otorgados previamente. Se debe destacar que, al finalizar la década, aparecieron nuevos rubros promovidos como la industria química, plástica y eléctrica.

La primera evaluación realizada por el CFI sobre el impacto de la Ley n° 274/61 sostenía que los resultados obtenidos, a una década de vigencia, no cumplían con los objetivos de radicar industrias y de generar trabajo. Ello se atribuía a la falta de financiamiento adecuado, al limitado número de actividades beneficiadas, y a la brevedad de los plazos de los incentivos<sup>188</sup>.

En tal sentido, una serie de variables se conjugaron contra los propósitos de la Ley. Entre las mismas se destacaron las dificultades crediticias para la implementación de las políticas debido a que el financiamiento se supeditaba a los recursos disponibles del Estado provincial y, ello, era un limitante para aquellas actividades demandantes de mayores inversiones. Al mismo tiempo, los plazos acotados y los mecanismos burocráticos contribuían a restar dinamismo y eficiencia a un sistema carente del apoyo de otras políticas que pudieran acompañar un desarrollo más efectivo de la producción industrial<sup>189</sup>.

<sup>187</sup> Ministro de Economía en el Gobierno de María Estela Martínez de Perón.

<sup>188</sup> El informe contemplaba una serie de viajes realizados a La Pampa, entre los meses de abril y noviembre de 1971, por parte de un equipo técnico del consorcio consultor: Latinoconsult S.A. – ADE Análisis y Desarrollo Económico S.A., para estudiar la realidad económica de la Provincia, con vistas a la instalación de parques industriales (CFI, 1971).

<sup>189</sup> CFI (1971).

Para Sevilla (1992), la Ley n° 274 no resultó en sus comienzos lo suficientemente atractiva para los inversores y muy pocas industrias se iniciaron con ella. Mayoritariamente, la ayuda se orientó a empresas ya existentes, y ello estuvo lejos de atraer proyectos más dinámicos para la industria pampeana. Las empresas hoteleras fueron las principales destinatarias de la pretensión oficial de dotar, a la nueva provincia, de la infraestructura y de los servicios necesarios. De este modo, los esfuerzos estatales mostraron una desarticulación que puso en evidencia la inexistencia de un perfil industrial para las nuevas inversiones, un escaso crecimiento de los sectores promocionados y una menguada reinversión de los beneficios.

Por consiguiente, estos factores restringieron el alcance de las políticas, cuyo impacto fue limitado tanto en el número de establecimientos comprendidos y del personal empleado, como en la tarea de promover una mayor diversificación productiva en la Provincia.

A fines de los años '70 y principios de los '80 se registró un auge en la incursión de capitales extraprovinciales que aprovecharon la infraestructura de los parques industriales y un mayor apoyo estatal a la iniciativa privada. En ese momento, tomó impulso la actividad frigorífica gracias a los incentivos recibidos por presentar como condiciones favorables: el procesamiento de materia prima local, la demanda de mano de obra disponible en la Provincia y el requerimiento de montos de inversión considerables. No obstante, el alcance de los créditos, para las empresas de mayor envergadura, era muy acotado en relación con las inversiones necesarias<sup>190</sup>.

En los años '80, la actividad promotora tuvo una difusión más amplia y afectó a 221 emprendimientos. Este mayor dinamismo obedeció, fundamentalmente, a la implementación de la nueva Ley n° 928/86 en cuyo marco, hacia 1987, se concedieron un total de 60 adjudicaciones a diversas actividades y en distintas localidades, aunque en los dos últimos años, las autorizaciones se redujeron de manera significativa debido a las dificultades económicas atravesadas por el país.

Como se consigna en el cuadro n° 32, el mayor número de incentivos se orientó hacia las actividades alimenticias relacionadas con frigoríficos, elaboración de lácteos, bebidas, vinos en la zona de 25 de Mayo, alimentos balanceados y panificación. En segundo lugar, se promovió la rama metalúrgica, en la producción de estructuras metálicas, de implementos agrícolas y de autopartes, aunque con una participación menor en los montos totales otorgados respecto a la década anterior. Los minerales no metálicos ocuparon el tercer lugar, con la elaboración de mosaicos, cerámica esmaltada, mármol y yeso y, también, recibieron fomento la industrialización

---

<sup>190</sup> “La significación del monto del crédito recibido es a veces hasta menor a un 5% del total de las inversiones realizadas o a realizar por estas empresas” (Sevilla, 1992:49).

de la madera, los plásticos y los textiles. Fue notorio, en este período, el crecimiento de las industrias de productos químicos y eléctricos, pero hubo, al mismo tiempo, una acentuada contracción en la promoción hotelera.

En cuanto a la localización, General Pico recibió el 24% de los beneficios y, Santa Rosa el 23%, en tanto otras de las localidades beneficiadas fueron Eduardo Castex con el 7%, y 25 de Mayo, con el 4%.

**Cuadro n° 32: Beneficios otorgados por Leyes n° 274 y n° 928 de Promoción Industrial en la provincia de La Pampa en la década del '80**

Rama de actividad	Cantidad de beneficios	Porcentaje
Alimentos	75	33,9
Hotelería	8	3,6
Metalúrgica	32	14,4
Minerales no metálicos	22	9,9
Plásticos	18	8,1
Textiles	11	4,9
Madera	21	9,5
Químicos	7	3,1
Eléctricos	10	4,5
Otros	17	7,6
Total	221	100

Fuente: elaboración propia en base a datos brindados por la Dirección de Industrias de la Provincia de La Pampa

En los años '90 y hasta 1998, la cantidad de beneficios fue de 93, de los cuales más de la mitad se destinaron, en el rubro alimentos, a la producción de lácteos, frigoríficos, chacinados, molinos harineros y balanceados. Según lo expresado en el mensaje del poder Ejecutivo que acompañaba la presentación del régimen de promoción en 1994, la nueva ley pretendía ampliar los alcances de las normativas anteriores cuyos propósitos resultaban acotados a las posibilidades que reunía la Provincia. Sin embargo, y más allá de la intención de aprovechar un contexto nacional de relativa estabilidad para estimular la producción industrial, los resultados no estuvieron acordes con las aspiraciones manifestadas y se convirtieron –en general– en intentos aislados, sin verificar articulación con otras políticas expansivas sobre el sector. Ello se puso de manifiesto en los escasos siete créditos otorgados, entre 1995 y 1996, y en la creación de ciento veinte puestos de trabajo en las actividades molineras, hotelera, imprenta, y curtiduría de cuero ovino<sup>191</sup>.

El cuadro n° 33 muestra la notoria disminución de incentivos en el resto de las actividades y la desaparición de créditos a la industria química y a la de productos eléctricos, mientras que la

<sup>191</sup> Subsecretaría de Planeamiento Gobierno de La Pampa (1997).

hotelería recibió nuevamente ayuda, entre 1992 y 1995, para ampliar e iniciar doce nuevos proyectos. En consonancia con la tendencia general del período, fueron General Pico y Santa Rosa, las localidades mejores posicionadas con el 15% y el 19% de las concesiones, respectivamente, sin embargo, la promoción tuvo una mayor distribución geográfica, que en períodos anteriores, y resultaron beneficiados emprendimientos de otros núcleos urbanos como los casos de: General Acha con 7, Eduardo Castex con 6, Macachín con 5, 25 de Mayo con 4, Jacinto Araúz con 3, Miguel Riglos, y Guatraché, General Campos, Loventué, Anguil y Uriburu, con 2 créditos para cada una.

**Cuadro n° 33: Beneficios otorgados por leyes de Promoción Industrial en la provincia de La Pampa en la década del '90**

Rama de actividad	Cantidad de beneficios	Porcentaje
Alimentos	49	52,6
Hotelería	12	12,9
Metalúrgica	5	6,3
Minerales no metálicos	3	3,2
Plásticos	1	1
Textiles	4	4,3
Madera	4	4,3
Imprenta	6	6,4
Otros	9	8,6
Total	93	100

Fuente: elaboración propia en base a datos brindados por la Dirección de Industrias de la Provincia de La Pampa

En suma, entre 1970 y 1998 y en el marco de la legislación provincial, se asignaron un total de 434 beneficios de carácter crediticio e impositivo, para la instalación de emprendimientos nuevos, la realización de ampliaciones, o como mecanismos de reajuste de los créditos ya existentes. A lo largo del período, la industria de alimentos recibió el mayor impulso, seguida por la hotelería y la metalurgia. En el caso de los minerales no ferrosos y los productos de plástico, químicos y eléctricos tuvieron especial atención en la década del '80 pero, luego, los incentivos se redujeron e incluso, en algunos casos, desaparecieron.

General Pico y Santa Rosa fueron las localidades más beneficiadas, con 102 proyectos aprobados, en el primer caso, un 23,6% del total otorgado, y 85 concesiones para la ciudad capital, es decir un 19,6%. En la última década del siglo, aunque la cantidad de promociones disminuyeron, tuvieron una localización más descentralizada que en períodos anteriores<sup>192</sup>.

<sup>192</sup> Para mayor precisión ver el porcentaje de los montos acordados, según los rubros, por las Leyes de Promoción provinciales en el Anexo.

Más allá de las inestabilidades económicas y de las desigualdades ocasionadas por algunos regímenes nacionales, excluyentes para La Pampa, los incentivos provinciales carecieron de la fuerza necesaria y de la posibilidad de articularse con otros mecanismos para dar impulso a las actividades, y ello, se propone, fue producto de la incapacidad del sector público para establecer políticas de mayor convergencia, situación que Schvarzer (1987) argumenta como característica de los programas promocionales en la jurisdicción nacional.

En general, desde la normativa, siempre se buscó fomentar la industria para lograr radicar población y agregar valor a las materias primas locales, pero sus resultados estuvieron lejos de esas pretensiones y no consiguieron plasmarse en acciones de verdadero estímulo y dinamismo para el sector. Los reclamos judiciales frente a una competencia asimétrica dieron muestra del insuficiente efecto positivo de las políticas públicas en la actividad manufacturera, y expresaron un posicionamiento provincial desventajoso y de escasa competitividad frente a otras jurisdicciones del país.

Una característica de la ejecución de las normativas –también coincidente con el nivel nacional– fue la tibieza de los controles y del seguimiento de los proyectos promocionados por parte de las autoridades de aplicación, especialmente en las empresas de mayores dimensiones, cuyas obligaciones se reducían a certificar las obras realizadas, pero no a rendir cuentas sobre el grado de cumplimiento de las condiciones pactadas previamente<sup>193</sup>. A ello, se sumaba las demoras en la tramitación del beneficio y los retrasos en los ajustes de los aportes, diluidos por los procesos inflacionarios. Por su parte, los beneficiarios utilizaban los créditos como dinero barato para iniciar su actividad o ampliar sus instalaciones, pero no se desarrollaba bajo un programa que brindara apoyo técnico, estableciera prioridades y que, en definitiva, constituyera una verdadera política de promoción industrial (Sevilla, 1992).

Puede decirse, entonces, que las capacidades estatales esgrimidas en torno al desarrollo del sector manufacturero resultaron débiles. Como ya se ha expresado, esas capacidades se entienden como el conjunto de condiciones y variables que permiten alcanzar el logro de los propósitos y facilitan entender las lógicas de las políticas públicas. La presencia de una serie de componentes contribuye a la concreción de políticas eficaces y a fortalecer las interacciones entre las esferas

---

<sup>193</sup> En relación con los mecanismos controladores el gobernador Ricardo Telleriarte (1981-1983) expresaba “creo que el control que se siguió en los años de mi gestión fue bueno, pero en mi opinión siempre existe un margen de tolerancia por parte de los gobiernos para con las empresas que tienen dificultades para cumplir. Pero en esto también juega las presiones y compromisos políticos, y a veces el Estado no es lo suficientemente estricto con las empresas. Existen proyectos camuflados en los que los números de las facturas pro-forma son inflados para que el Estado cubra el mayor porcentaje de inversión posible” (Sevilla, 1992.111).

pública y privada. Así, la cantidad y formación del personal, la dotación de recursos los sistemas de información o de gestión, el grado de cohesión inter-organizacional son algunos de los elementos para evaluar la capacidad de las organizaciones públicas.

En relación con ello, y atendiendo la dinámica político-institucional desarrollada en la Provincia, durante el período de estudios y en el sector manufacturero, se observa un aparato burocrático simple, donde la unidad de organización industrial –durante el primer decenio– dependió directamente de la Subsecretaría de Economía y del Ministerio de Economía y Asuntos Agrarios. Posteriormente, en 1975, se crea la Dirección de Industria que, a mediados de la década siguiente, pasó a depender de la Subsecretaría de Industria y Comercio y del Ministerio de Economía, Hacienda y Finanzas y, a partir de 1997, del Ministerio de la Producción (ver cuadro n° 34).

**Cuadro n° 34: Presupuestos de gastos y cálculo de recursos Gobierno de la Pampa (1970-2001)**

<b>Año</b>	<b>Ley</b>	<b>Jurisdicción</b>	<b>Unidad de organización</b>	<b>Participación % en Presupuesto</b>
1970	-	Min. Economía y Obras Públicas	Subsecretaría Economía	4,5
1971	564	Min. Economía y Asuntos Agrarios	Subsecretaría Economía	2,5
1972	617	Min. Economía y Asuntos Agrarios	Subsecretaría Economía	1,4
1973	664	Min. Economía y Asuntos Agrarios	Subsecretaría Economía	0,7
1974	-	Min. Economía y Asuntos Agrarios	Subsecretaría Economía	0,3
1975	655	Min. Economía y Asuntos Agrarios	Subsec. Economía - Dir. Industria	0,2
1976	732	Min. Economía y Asuntos Agrarios	Sub.Economía- Dir. Ind. y Comercio	0,003
1977	786	Min. Economía y Asuntos Agrarios	Sub.Economía- Dir. Ind. y Comercio	0,004
1978	861	Min. Economía y Asuntos Agrarios	Sub.Economía- Dir. Ind. y Comercio	0,005
1979	911	Min. Economía y Asuntos Agrarios	Sub.Economía- Dir. Ind. y Comercio	0,005
1980	978	Min. Economía y Asuntos Agrarios	Sub.Economía- Dir. Ind. y Comercio	2,6
1981	1058	Min. Economía y Asuntos Agrarios	Sub.Economía- Dir. Ind. y Comercio	0,3
1982	1128	Min. Economía y Asuntos Agrarios	Sub.Economía- Dir. Ind. y Comercio	0,002
1983	1208	Min. Economía y Asuntos Agrarios	Sub.Economía- Dir. Ind. y Comercio	1,9
1988	-	Min. Econ. Hacienda y Finanzas	Sub. Ind y Comercio- Dir. Industria	2,8
1991	-	Min. Econ. Hacienda y Finanzas	Sub. Ind y Comercio- Dir. Industria	1,4
1992	-	Min. Econ. Hacienda y Finanzas	Sub. Ind y Comercio- Dir. Industria	1,2
1994	1531	Min. Econ. Hacienda y Finanzas	Sub. Ind y Comercio- Dir. Industria	0,9
1995	1607	Min. Econ. Hacienda y Finanzas	Dir. Gral. Ind. y Comercio	1,4
1996	1691	Min. Econ. Hacienda y Finanzas	Sub. Ind y Comercio- Dir. Industria	0,9
1997	1732	Ministerio de la Producción	Sub. Ind y Comercio- Dir. Industria	0,9
1998	1784	Ministerio de la Producción	Sub. Ind y Comercio- Dir. Industria	0,8
1999	1832	Ministerio de la Producción	Sub. Ind y Comercio- Dir. Industria	0,3
2000	1889	Ministerio de la Producción	Sub. Ind y Comercio- Dir. Industria	0,8
2001	1921	Ministerio de la Producción	Sub. Ind y Comercio- Dir. Industria	0,5

Fuente: elaboración en base a ejercicios del Presupuesto General de la provincia de La Pampa

Cabe destacar que, en la mayoría de los Presupuestos de gastos provinciales consultados, no aparece la planta de personal de forma desagregada, sino en función de cada Subsecretaría y sólo se constatan referencias a nivel de la Dirección de Industria y Comercio para 1978 y 1982, con un personal integrado por un funcionario y dieciséis administrativos y, para 1983, con un

funcionario y nueve administrativos. Ello permite dar cuenta de un sistema de gestión orientado a la industria con una escasa estructura burocrática, un acotado número de personal y con capacidades organizativas simplificadas. Por otro lado, como se detalla en el cuadro n° 34 la participación porcentual en el presupuesto general varió considerablemente, con valores extremadamente bajos entre 1976 y 1979 y en 1982, mientras los porcentajes más altos se registraron en 1970, 1971, 1980 y 1988.

En términos generales, en todo el período, la escasa participación porcentual de la Dirección de Industria en la asignación presupuestaria se tradujo en un deterioro de las capacidades de decisión y de los mecanismos de intervención disponibles para concretar los objetivos. Consiguientemente, más allá de los marcos normativos y de las aspiraciones discursivas, se hizo notoria la disminución de los recursos financieros destinados a implementar las políticas públicas necesarias para estimular las posibilidades de desarrollo manufacturero provincial.

En definitiva, ello permite convalidar los argumentos propuestos por Lluch (2017:25) referidos a que los programas de promoción económica, instrumentados en la Provincia desde los años '50, no lograron revertir “una serie de problemas: tanto el escaso impacto de las políticas nacionales como su reducido mercado interno, el escaso valor agregado de la producción, su baja tecnificación, la falta de oportunidades atractivas de inversión para capitales nacionales y extranjeros, y la baja diversidad de recursos naturales en explotación industrial”. Además, se comparte con la autora la idea de que, luego de 1966, la planificación para el desarrollo provincial cayó en un plano de indefiniciones, visibilizada en la falta de concreción de planes relacionados con la promoción industrial y en la dificultad para generar estructuras de planeamiento endógenas. Por lo tanto, en La Pampa no se consolidó un sistema de planificación, entre 1955 y 1976, y tampoco se logró conformar en las décadas siguientes.

### **3.5.3 Impacto de la promoción en la industria metalmecánica (1960-1998)**

La rama metalmecánica exhibió, en los años '90, un comportamiento heterogéneo a nivel nacional, con una tendencia contractiva en las actividades con mayor grado de tecnificación, mientras se reforzaron las de armado final (Schvarzer, 1995). Como ya se expuso en el capítulo 2, en La Pampa, la contracción de la actividad tuvo lugar a partir de los años '90 cuando redujo significativamente su participación en el PBG (ver gráfico n° 2).

Si se atiende puntualmente a los efectos promocionales respecto al sector metalmeccánico, dentro de la normativa nacional, en el cuadro n° 35, se constatan las escasas empresas del rubro beneficiadas por las Leyes n° 20560 y 21608.

**Cuadro n° 35: Proyectos de empresas metalúrgicas aprobados para beneficios de Leyes nacionales n° 20560 y 21608 (al 15-5-84)**

<b>Empresa</b>	<b>Actividad</b>	<b>Personal ocupado</b>
Luna Hnos.	Producción bulonera	450
Seret Industria S.A.	Fábrica de silos	150
Fundición Colden	Fundición de plomo puro	31
Fas Pepa S.A.	Fábrica de autopartes	260
Industrias Maracó S.A.	Fábrica de implementos agrícolas	245

Fuente: elaboración propia en base a CFI (1986)

Debe mencionarse que la principal ayuda para el sector metalúrgico provino del esfuerzo estatal provincial, y cerca de 20 proyectos recibieron asistencia financiera en el marco de la Ley n° 274<sup>194</sup>. Como se detalla en el cuadro n° 36 aquellas empresas de mediano tamaño, que cumplían un importante papel en la generación de empleo y tenían una destacada trayectoria en la Localidad, como Ascheri y Cía S.A., Zampieri y Quaglini S.A. e Industrias Maracó recibieron, en más de una oportunidad, créditos de promoción en consonancia con los objetivos del Gobierno provincial de aumentar la participación de la industria en el PBG y sostener las fuentes de trabajo. A partir de 1987, con la Ley n° 928 en vigencia, los créditos orientados hacia el sector se redujeron, pero fue a principios de los '90, cuando la contracción se acentuó debido a las condiciones desalentadoras para la actividad y –finalmente– se cancelaron entre 1994 y el 2005<sup>195</sup>.

<sup>194</sup> Nicolo Cavallaro (s/f).

<sup>195</sup> En el marco de la Ley n° 1534 “Nuevo Régimen de Promoción Industrial y Minera” se firmó un convenio con el Banco de La Pampa, que canalizaba los otorgamientos de créditos por esa Institución, por ese motivo la Dirección de Industria carece de una base de datos sobre las concesiones efectuadas bajo esa nueva modalidad.

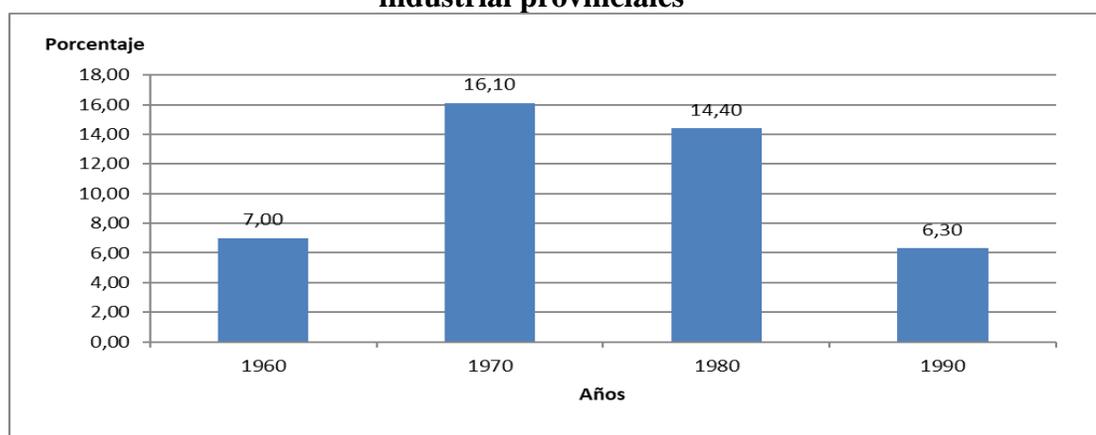
**Cuadro n° 36: Empresas metalúrgicas beneficiadas por la promoción industrial, en General Pico (1963-1992)**

<b>Empresas</b>	<b>Años de beneficios</b>	<b>Leyes de promoción</b>
Zampieri y Quaglini S.A.	1963, 1970, 1971, 1989, 1994	Ley N° 274 - Ley N° 928
Ascheri y Cía S.A.	1964, 1978, 1980, 1981, 1986, 1991, 1992	Ley N° 274 - Ley N° 928
Industrias Maracó	1965, 1966, 1972, 1979, 1983	Ley N° 274
Luna Hermanos S.A.	1970, 1971, 1978	Ley N° 274
Baudracco Rodolfo	1973	Ley N° 274
Parini Ángel	1973, 1983	Ley N° 274
Cempic Argentina S.R.L.	1974	Ley N° 274
Seret Industrial S.A.	1974, 1976	Ley N° 274
Jibsi, Ibrahim	1979	Ley N° 274
Fas Pepa Hnos. S.A.	1980, 1984	Ley N° 274
Pampaestamp S.A.	1980	Ley N° 274
Pico, Alejandro Alberto	1980	Ley N° 274
Belfiori Carlos y Oscar	1984	Ley N° 274
Fas Pico S.A.	1986, 1987	Ley N° 928
Martinez, Roberto	1987	Ley N° 928
Prat, Jorge	1992	Ley N° 928
Sappa, Ernesto y Oscar	1992	Ley N° 928

Fuente: elaboración propia en base al listado suministrado por la Dirección de Industrias. Ministerio de la producción. Gobierno de La Pampa.

Como se observa en el gráfico n° 3, sobre la totalidad de créditos otorgados por la Provincia, el sector metalmeccánico obtuvo un mayor estímulo en las décadas del '70 y '80 (Leyes n° 274 y 928) pero, en la década siguiente y pese a la instrumentación de una nueva normativa promotora en 1994, esos valores se retrajeron considerablemente y sólo recibieron atención cinco solicitudes de beneficios.

**Gráfico n° 3: Participación del sector metalmeccánico en créditos de promoción industrial provinciales**



Fuente: elaboración propia en base a datos brindados por la Dirección de Industrias de la Provincia de La Pampa

### 3.5.4 Otros mecanismos de asistencia crediticia en los años '90

Los beneficios derivados de las normativas de promoción no fueron los únicos mecanismos para estimular las actividades productivas en la Provincia y, a través de convenios firmados entre el CFI y el Banco de la Pampa, se concretaron otras fuentes de financiación para los emprendimientos productivos<sup>196</sup>.

En la década del '90, se implementaron dos líneas de créditos destinadas a favorecer a aquellas actividades que incrementaban la oferta de trabajo. La primera operatoria buscó beneficiar a microemprendimientos de producción y transformación de materias primas agropecuarias y mineras, al turismo y a los servicios complementarios. En ese sentido, hasta 1997 se financiaron alrededor de 190 proyectos, con más de 400 puestos de trabajo, de los cuales un 50% se concentraba en la actividad apícola mientras, el resto, se distribuía en actividades de carpintería, horticultura y metalurgia. La segunda línea se enmarcó en el Programa para el Mejoramiento de la Competitividad de las Pequeñas y Medianas Empresas (PROMECON), y se canalizó a través del Banco Nación<sup>197</sup>.

Entre 1992 y el 2001, el CFI concedió 372 créditos, en toda la Provincia, para distintos emprendimientos vinculados a los sectores apícola, agropecuario, industrial y de servicios, a través de convenios realizados con el Banco de La Pampa<sup>198</sup>, cuya distribución se explicita en el cuadro n° 37.

**Cuadro n° 37: Créditos para emprendimientos del CFI (1992-2001)**

Sectores	N° de créditos	%
Total	372	100
Apícola	225	60,48
Industrial	71	19,08
Agropecuario	52	13,97
Servicios	24	10,20

Fuente: elaboración propia en base a datos suministrados por CFI La Pampa

Aunque una parte significativa de los mismos se orientaron hacia los emprendimientos de apicultores, con amplia difusión en los '90 en el Este pampeano<sup>199</sup>, el sector industrial recibió financiamiento –principalmente– en las actividades: alimentarias (lácteos, panificadoras, balanceados, aguas y sodas), metalúrgica (carpintería, electromecánica e implementos agrícolas), minerales no metálicos (columnas de hormigón, ladrillos, mosaicos, premoldeados, mesadas y

<sup>196</sup> La dificultad para acceder a información crediticia impidió la reconstrucción de series más extensas.

<sup>197</sup> Subsecretaría de Planeamiento. Gobierno de la Pampa (1998).

<sup>198</sup> Información brindada por la Coordinadora del CFI en La Pampa, C.P.N. Susana Medina.

<sup>199</sup> La actividad apícola se incrementó debido a que muchos apicultores instalaron sus colmenas en territorio pampeano, al ser desplazados, del oeste bonaerense, por las inundaciones de los años '80 (Alvarellos et al., 2005).

vajilla cerámica), maderera (carpintería), impresiones, plásticos (bolsas de polietileno y envases), e indumentaria (ropa y tejidos).

Si se atiende a la participación del sector industrial en el total de los créditos asignados, en el cuadro n° 38, se observa una disminución muy sensible en la última década estudiada, en tanto, la mayoría de los beneficios eran absorbidos por la actividad apícola con valores superiores al 50%, en 1995, y al 75%, en 1997 y en 1999. Estos datos permiten ilustrar la tendencia recesiva que afectaba a la industria provincial en los '90, ya analizada en el capítulo 2, y muestran una significativa disminución de la ayuda a partir de 1997, que dejaba ver las limitaciones de los instrumentos de estímulos, a la hora de paliar los efectos de la acentuada contracción.

**Cuadro n° 38: Participación de las actividades industriales, en el total de créditos otorgados por el CFI en la Provincia (1992-2001)**

Año	Participación en %
1992	66,66
1993	36,84
1994	32,07
1995	25,75
1996	25,00
1997	5,45
1998	8,62
1999	12,00
2000	9,67
2001	7,69

Fuente: elaboración propia en base a datos suministrados por el CFI La Pampa.

Respecto a la localización geográfica de los créditos, General Pico recibió sólo 10 beneficios para emprendimientos industriales, sobre un total de 25 (6,7%), para la fabricación de sodas, bolsas de polietileno, mesadas carpintería de aluminio, metalúrgica, indumentaria e imprenta. Santa Rosa fue la localidad con mayor cantidad de financiamiento, para 109 emprendimientos (29%) de diversas actividades, mientras, Doblas y Jacinto Arauz, fueron las más beneficiadas en el sector apícola.

En resumidas cuentas, lo expuesto permite proponer que si bien los mecanismos de promoción estuvieron presentes –desde el momento en que la Provincia logró organizarse institucionalmente– a través de las exenciones tributarias y diferentes líneas de financiamiento, su papel como motor de tracción de la actividad industrial evidenció insuficiencias y limitaciones al momento de modificar el perfil productivo provincial e incrementar los niveles de ocupación. Ello se debió, fundamentalmente, a la ausencia de una mayor capacidad operativa estatal para llevar adelante una planificación orientada al desarrollo económico, y en todo caso, como

sostiene Lluch (2017:60), se agudizó “la distancia entre programación y realidad”, y allí el Estado cumplió más una función orientadora que de principal agente del crecimiento económico y social.

### **3.6 Las políticas de promoción a través de los espacios industriales programados (1974-2001)**

Paralelamente con las políticas de exenciones impositivas y de ayudas crediticias, otras de las medidas de fomento orientadas a impulsar la actividad manufacturera en el país, fue la creación de lugares específicos para la radicación de industrias y de zonas especiales con franquicias impositivas.

La localización de los parques industriales y de las zonas francas, en Argentina, permitieron definir espacios programados para la actividad industrial, y actuaron como instrumentos de planificación para potenciar el desarrollo económico-social de determinadas regiones, mediante una serie de beneficios y de condiciones ventajosas.

Los proyectos de instalación de zonas y de parques industriales, en La Pampa, fueron acordes a un proceso de mejoramiento de la infraestructura energética<sup>200</sup> y de la extensión del sistema caminero integrado por redes nacionales, provinciales, comunales y vecinales, que mejoraba la comunicación con el interior y facilitaba los enlaces con las distintas regiones del país.

Juntamente con esos avances, en los años ‘70, se instrumentaron espacios destinados a radicar industrias en las ciudades de General Pico, Santa Rosa y 25 de Mayo, en el primer caso con el estatus de parque y, los dos restantes, organizados en zonas industriales. Así, con los propósitos de fortalecer a las pequeñas y medianas industrias; favorecer el aprovechamiento de las inversiones en infraestructura, terrenos y equipamientos; aumentar la producción y la circulación de tecnologías; evitar la superposición de esfuerzos productivos, y garantizar un acceso más competitivo en los mercados, estos ámbitos se promocionaban por gozar del apoyo oficial financiero, tributario y arancelario, y brindar servicios comunes. Pretendían, a la vez, contribuir a un eficaz aprovechamiento de la tierra, a mejorar el control de la sanidad ambiental – a través de medidas correctivas desde el origen del proceso– y a favorecer el desarrollo del área, la concentración urbana, y la generación de nuevas fuentes de trabajo.

Además, a fines de los ‘90 se estableció, en General Pico, una zona extra-aduanera para actividades comerciales, industriales, de almacenaje y de servicios, con los propósitos de

---

<sup>200</sup> La interconexión con Puelches al sistema hidroeléctrico del Chocón aseguraba energía suficiente y redes de distribución en todas las localidades pampeanas.

expandir el comercio exterior y la industrialización exportadora. Como luego se verá, ello obedeció a una política nacional de estímulo para las actividades económicas en distintas regiones del país que, en la mayoría de los casos, tuvo magros resultados<sup>201</sup>.

### **3.6.1 Parques Industriales: características y objetivos**

Según lo establecido por el Ministerio de Economía y Producción de la Nación, en Argentina, los aglomerados industriales son agrupamientos físicos de empresas en un espacio determinado, e involucran –según sus objetivos y funciones– a parques, áreas y zonas industriales<sup>202</sup>.

Como ámbitos de colaboración, estos espacios, incentivan la competitividad sistémica en un ambiente de negocios complejo y pueden actuar como mecanismos de desarrollo local, mediante un sistema de redes favorable a los aprendizajes y a la innovación. De este modo, pueden convertirse en elementos claves en el desarrollo regional porque facilitan la cooperación empresarial y la innovación, y –con ello– alientan la productividad, la competitividad y una mayor especialización del personal. Crean condiciones favorables para los asentamientos industriales, por medio de servicios de infraestructura, cercanía comunicacional, permisos de operatividad y una organización administrada (Duana Ávila y García Hernández, 2010).

Los parques constituyen espacios productivos destinados al uso industrial y buscan generar economías de escala y reducir los conflictos territoriales con otras funciones urbanas. Los gobiernos municipales promueven su instalación con la intención de atraer inversiones y de generar empleo, y aunque pueden constituirse en herramientas eficaces –para lograr construir un perfil regional, arraigar a la población y agregar valor a los encadenamientos productivos, con mayores controles ambientales y un mejor posicionamiento competitivo– no siempre generan efectos multiplicadores debido a su lógica de funcionamiento, a su área de localización, o a la falta de mecanismos de articulación con otros actores (Tella y Robledo, 2011).

Las aglomeraciones de actividades económicas presentan distintas perspectivas sobre sus alcances y posibilidades. Las más tradicionales acentúan el papel de atracción de los factores de localización como: los insumos, la mano de obra, la infraestructura, el transporte, etc., y otras

---

<sup>201</sup> El resultado fue que las zonas francas en la Argentina se utilizaron como meros depósitos fiscales sin producir ningún tipo de mercaderías. “Fracasaron las zonas francas en el país” en Diario *La Nación* 31/10/2009. Recuperado de: <http://www.lanacion.com.ar/1134016-fracasaron-las-zonas-francas-en-el-pais> Consultado en mayo 2015.

<sup>202</sup> Las zonas son espacios reservados para la industria, creados bajo criterios urbanísticos y con beneficios en el transporte y en el precio de los terrenos; las áreas constituyen terrenos mejorados, que se venden o alquilan, para la instalación de industrias, y los parques son terrenos urbanizados conforme a una planificación, dotados de infraestructura, servicios e instalaciones comunes que no implican –necesariamente– una complementariedad entre las industrias emplazadas (Pellegrini et al., 2011).

involucran las tendencias industriales de cada país, los factores inmobiliarios, o las instancias de localización independientes de dichos factores. Las complementariedades entre las actividades industriales determinan la especialización del territorio, favorecen la localización empresarial y el intercambio de conocimientos, y reducen los costos de inversión e infraestructura.

Estas formas de concentración espacial surgieron como un esquema de reorganización de la industria argentina en los años '60 y '70, pero cobraron mayor fuerza en los '80, junto con otras políticas de estímulo para el sector. Las instalaciones de los parques tuvieron como objetivos principales mejorar la actividad industrial, aumentar el nivel de empleo, y alentar el desarrollo regional y urbano, con un amplio abanico de incentivos que contemplaban los créditos, las exenciones, las subvenciones de servicios (agua, electricidad, fletes), la accesibilidad inmobiliaria, las viviendas para los trabajadores, el uso de instalaciones y de servicios comunes, etc.

Según Pellegrini et al. (2011), este proceso de concentración espacial de las industrias se relacionó, por un lado, con la intención de crear áreas de desarrollo regional y beneficiar –con infraestructura o externalidades– a las pequeñas empresas, pero –también– respondió a la necesidad de brindar soluciones a los reclamos de los vecinos, por los inconvenientes de convivencia ocasionados por las actividades manufactureras dentro del ejido urbano, y los perjuicios provocados por la contaminación ambiental y sonora, los problemas de tránsito, los posibles riesgos, etc., situación que se verá expuesta en el caso de General Pico. Es decir que, la creación de las aglomeraciones industriales no sólo estuvo ligada a crear condiciones de cooperación e integración empresaria sino, además, obedeció a la necesidad de implementar un ordenamiento urbanístico en los centros poblados. En función de ello, los gobiernos locales desempeñaron un rol importante para generar condiciones favorables a la instalación de empresas, a través de diferentes políticas e instrumentos.

Los cambios en el rol estatal –desde un protagonismo activo, durante el modelo sustitutivo, a garante de las inversiones extranjeras directas con el proceso de globalización– fueron coincidentes con un aumento de la participación de los municipios en la promoción de las actividades productivas en los parques, con la intención de lograr una reestructuración territorial de la industria (Briano, Fritzsche y Vio, 2003).

A fines de los '90 comenzaron a surgir algunos parques tecnológicos, como una nueva modalidad gestionada por profesionales, para promover la cultura de la innovación y de la competitividad empresarial, sobre la base de una fuerte vinculación con las instituciones

generadoras de conocimientos. Si bien, inicialmente, el objetivo prioritario de los parques instalados fue atraer inversiones hacia áreas de escaso desarrollo, esa lógica se revirtió, luego de la crisis del 2001, y comenzaron a verse como formas de producción asociativas que pretendían mejorar la competitividad de las pequeñas empresas, aumentar sus economías de escala y reducir los costos de producción, al tiempo de equilibrar la producción con el medio ambiente y la distribución espacial urbana. De esta forma, la armonización con el desarrollo urbano y ambiental se convirtió en un propósito fundamental a la hora de potencial el desarrollo de la industria<sup>203</sup>.

Como modos de organización del espacio urbano, se asociaron a un conjunto de regulaciones del suelo que buscaban diferenciar las funciones urbanas en el territorio<sup>204</sup>, y como instrumentos de planificación estratégica de la actividad industrial y de articulación con otras actividades económicas pretendían superar los conflictos entre los distintos usos del suelo, reducir los costos y aumentar la infraestructura, lograr un mayor control de la contaminación, incentivar la vinculación entre las firmas, fomentar las economías de escala, generar nuevas propuestas políticas industriales, promover la circulación de conocimientos, etc. Sin embargo, en Argentina, los parques fueron resultantes de los sistemas de promoción en las regiones atrasadas, del negocio inmobiliario, y de la competencia inter-municipal para atraer inversiones, lo que redujo su actuación a un mero ordenamiento físico del espacio industrial. Por eso, no lograron incrementar el nivel de ocupación, y se caracterizaron por la preeminencia de establecimientos medianos y un escaso grado de especialización (Briano et al, 2003).

En relación con la lógica subyacente en la instalación de los aglomerados industriales, Helmsing (1999) identifica tres líneas conceptuales en las políticas de desarrollo industrial regional. Entre ellas, las de primera generación surgidas en las décadas del '50 y '60 se focalizaban en los factores externos promotores de un crecimiento desigual y selectivo, frente a lo cual la responsabilidad de las políticas giraba en torno a superar esas asimetrías. La injerencia estatal se hacía presente, a través de distintos mecanismos regulatorios, en la localización de las empresas y en la dotación de infraestructura, con el fin de diluir las desventajas regionales. Posteriormente, sostiene el autor, surgieron políticas para lograr un desarrollo regional alternativo y basado en los actores, los recursos y las capacidades locales. Diferentes experiencias en Italia,

---

<sup>203</sup> Con la crisis del 2001 casi la mitad de los parques industriales quedaron inactivos (de 154 se redujeron a 80), *La Nación*. Suplemento Pyme (2013).

<sup>204</sup> Los estudios realizados, sobre el área metropolitana de Buenos Aires, mostraron que el origen de estas concentraciones se vinculó, por un lado, a la iniciativa del sector público de reorganizar territorialmente la actividad industrial y de fomentar el desarrollo local, en las zonas menos industrializadas y, por otro, se ligó al interés suscitado, en el ámbito privado, como un producto inmobiliario rentable (Briano et al., 2003; Borello, 1998).

Alemania y Bélgica, en los años '80, dieron sustento a las posibilidades de un desarrollo regional industrial de características endógenas. La especialización flexible y los distritos industriales redefinieron las políticas de segunda generación, que se basaron en las aptitudes de cada región para lograr competitividad, con la movilización de sus recursos específicos y de sus capacidades de innovación. En estos casos, el papel del gobierno perdió protagonismo y cobraron prioridad los sistemas colaborativos entre los agentes y las instituciones sociales, en la tarea de generar los recursos, las habilidades y las regulaciones necesarios. La especialización flexible se caracterizó por producir productos específicos y diferenciados, con tecnología de múltiples propósitos, mano de obra calificada e innovación en los diseños, con una matriz política e institucional local orientada a generar capacidades colectivas y dinámicas, para acceder a economías de escala y de alcance. Los sistemas de redes permitieron, a las firmas, reducir los costos de transacción, acceder a un entorno informacional más rico, captar nuevas oportunidades de innovación, y generar un clima industrial con nuevas prácticas basadas en la confianza, en la cooperación y en la acción colectiva. A todo ello, las políticas de tercera generación comenzaron a fines de los '90, en un contexto de competencia entre los sistemas regionales de producción industrial. En este sentido, lograron superar la oposición entre políticas de desarrollo endógeno o exógeno, e incluyeron estrategias sectoriales e internacionales coordinadas con un aumento de la racionalidad en el uso de los recursos (Helmsing, 1999).

Siguiendo esa línea interpretativa, los parques instalados en Argentina respondieron a la lógica de primera generación. Se distribuyeron en distintas provincias vinculados a los programas de promoción estatal, instrumentados para compensar las asimetrías geográficas y para desconcentrar el sistema industrial. Como a continuación se verá, en el caso de la provincia de La Pampa, el parque se radicó en la ciudad de General Pico con el propósito de inducir las potencialidades locales, pero la iniciativa no contó con el acompañamiento de otros instrumentos de estímulos y se redujo a meras funciones de reordenamiento urbano en la Localidad.

### **3.6.2 Parque industrial de General Pico (PIGP)**

#### **3.6.2.1 Diagnóstico de la estructura socioeconómica provincial (1971)**

La instalación del parque en General Pico tuvo como antecedentes una serie de informes presentados al Consejo Federal de Inversiones (CFI), donde se evaluaba la factibilidad socioeconómica con miras a la instalación de parques industriales en la Provincia, y se

determinaban los requerimientos para la localización de las empresas, a través de mecanismos de encuestas realizadas a treinta firmas existentes.

En el primer informe de avance se consignaba la realización de varios viajes a La Pampa, entre los meses de abril y noviembre de 1971, por parte de un equipo técnico del consorcio consultor: Latinoconsult S.A. – ADE Análisis y Desarrollo Económico S.A., con vistas a estudiar la realidad económica de la región. El objetivo del estudio era examinar la presencia de las condiciones necesarias para la instalación de tres parques industriales, como herramientas básicas para la promoción industrial. Los informes realizados eran producto del trabajo conjunto con profesionales provinciales, y en base a reuniones desarrolladas con representantes del sector público (Gobernador, ministros de distintas carteras, presidente del Banco de La Pampa, Intendentes, Director de Estadísticas y Jefe de Estación Experimental INTA-Anguil) y con el sector privado (Cámara de Comercio e Industria, Corporación Industrial, Comercial y Agropecuaria Regional y empresarios industriales).

Los estudios incluían la recopilación de información sobre los recursos naturales y humanos existentes, la balanza comercial, la infraestructura, la actividad industrial y los recursos financieros disponibles, con la intención de determinar las posibilidades de radicación de parques en las localidades de Santa Rosa, General Pico y Colonia 25 de Mayo.

En función de ello se proponía la instalación de algunas industrias, de acuerdo con la disponibilidad de recursos y del aprovechamiento de los mercados existentes en la Provincia y en la zona de influencia. Entre ellas se encontraban la elaboración de cerveza, de indumentaria, producción hortícola y vitivinícola, de cal y yeso, alimentaria, frigorífica, construcción, curtiembre y alimentos balanceados. En el informe final se recomendaba la radicación, en Santa Rosa, de las industrias de vestimenta, construcción y la ampliación de la de alimento balanceado y, en General Pico, la localización de las fábricas de galletitas, de calzado, la industria frigorífica y la curtiembre, destacándose la interrelación entre las tres últimas<sup>205</sup>.

El informe diagnóstico sobre la situación provincial establecía una estructura económica predominantemente agropecuaria –por sus condiciones geográficas y por la disponibilidad de recursos– y una acotada participación de la industria en el PBI provincial (6%), aunque con una tendencia ascendente, desde mediados de los años ‘50, producto del aprovechamiento de materias primas locales y de la producción de máquinas agrícolas. En el sector manufacturero se destacaban la producción de alimentos (59,4%), y la industria metalmecánica (22,7%) vinculada

---

<sup>205</sup> CFI (1971).

al mantenimiento y reparación de maquinarias y al desarrollo de implementos para el agro, con cierto grado de tecnificación.

Como se adelantó, para determinar los factores de localización se realizaron encuestas entre treinta empresas de primera línea y, aunque sólo representaban el 1,7% de los establecimientos empadronados en 1968, eran las encargadas de producir el 70% de la producción provincial. Allí se establecieron como principales condicionantes: la facilidad del espacio, la accesibilidad del transporte, y la ubicación de los clientes y proveedores, aunque, en el caso de la metalúrgica, la mano de obra calificada también era un factor importante para tener en cuenta como así, también, el mercado para el producto final y la provisión energética.

Las empresas encuestadas y localizadas en General Pico fueron: José Carracedo y Cía; Vizental y Cía SACIA; Morevil SRL; Maracó SRL; Zampieri y Quaglini Sociedad Colectiva; Luna Hnos. S.A., y Ascheri y Cía. S.A. Algunas de ellas, como Ascheri y Maracó, manifestaban la intención de trasladarse al parque, frente a las necesidades de expansión física, los inconvenientes generados por su ubicación en zonas urbanas céntricas, y los problemas de contaminación, aunque también expresaban su interés de ampliar las interrelaciones con otras firmas.

A partir de la información obtenida se aconsejó la instalación de un parque en General Pico, de dimensiones reducidas (de 10 a 20 has.), como una herramienta de promoción para viabilizar las interrelaciones económicas entre las industrias existentes y las de factible radicación. Al mismo tiempo, se referenciaba la presencia, en esa Localidad, de una vocación por constituirse en el centro industrial de la Provincia, y se destacaba la necesidad de reforzar las condiciones de localización mediante la ampliación del parque, los loteos con accesos y vías de comunicación pavimentadas, la provisión de fuerza motriz, de agua y de desagües, la obligatoriedad de radicación para las nuevas industrias, la asistencia técnica, y la inclusión, en la legislación nacional, para mejorar las condiciones ventajosas<sup>206</sup>.

En las conclusiones, el informe presentaba un análisis de las políticas industriales y ponía de manifiesto las deficiencias en la racionalización de los proyectos, como resultado de las condiciones económicas ficticias generadas por factores institucionales. En ese sentido, se aducía que los programas de promoción eran mecanismos protectores de proyectos ineficientes para la economía nacional –ya sea por sus localizaciones marginales o por sus deficiencias tecnológicas– y que sólo buscaban atender los intereses particulares de los empresarios. Por su parte establecía

---

<sup>206</sup> CFI (1971).

que los parques industriales debían brindar: disponibilidad inmediata en alquiler o venta de sitios provistos de los servicios necesarios; acceso a servicios a precios inferiores de los que podría obtener una industria individualmente; vinculaciones horizontales y verticales entre las empresas, pero –a la vez– implicaba el interés, de éstas, por radicarse para incrementar su rentabilidad y promover el desarrollo local.

En relación con las posibilidades de establecer parques en las localidades de General Pico, Santa Rosa y 25 de Mayo, aunque ninguna de ellas presentaba inconvenientes en el ordenamiento físico y en la disposición de sitios industriales a valores razonables, se desestimaba la posibilidad de radicación, en Colonia 25 de Mayo, debido a la inexistencia de industrias. Igualmente, se desaconsejaba su creación, en Santa Rosa, por la escasa interrelación entre sus industrias y el bajo consumo de servicios comunes (agua, electricidad) para obtener economías de escala, y se sugería destinar los recursos al sistema directo de promoción<sup>207</sup>.

En 1974, desde la consultaría técnica Fundación de Investigaciones Latinoamericanas se remitieron al CFI los resultados de nuevas encuestas realizadas sobre veintiséis industrias interesadas en terrenos en el parque de General Pico. Se estimaba necesario un parque de veinticinco hectáreas, con posibilidades de ampliación a treinta y ocho en el plazo de tres a cinco años. Asimismo, se preveía la ocupación de 925 personas en industrias y de 45 en anexos del parque, con una proyección a 1.300 y a 65 empleados respectivamente, para el año 1977. También fueron presentados los cálculos correspondientes del movimiento de vehículos, de los caudales de agua, de los efluentes líquidos, de la energía eléctrica y de la telefonía requerida para la ejecución del proyecto<sup>208</sup>.

### **3.6.2.2 Marco normativo del PIGP (1974)**

El Parque Industrial de General Pico fue creado por la Ley provincial n° 530, el 28 de junio de 1974, a partir de un anteproyecto surgido de la iniciativa de emprendedores del lugar y presentado por el Municipio<sup>209</sup>. Ello convalida las ideas de Briano, Fritzsche y Vio (2003), expuestas previamente, respecto al rol activo desempeñado por los gobiernos municipales en la promoción de actividades productivas y en el ordenamiento urbanístico de la Localidad.

A través de la citada Ley, se aceptó el ofrecimiento del inmueble y la colaboración del organismo municipal para la realización del Parque, y se procuró crear un espacio de desarrollo

---

<sup>207</sup> CFI (1971).

<sup>208</sup> Parque Industrial de General Pico, Provincia de La Pampa. CFI (1974).

<sup>209</sup> Boletín Oficial de la Provincia de La Pampa n° 370.

provincial con la dotación de la infraestructura adecuada para la radicación de industrias. La organización administrativa se realizó en forma conjunta entre las esferas municipal y provincial y, por reglamentación, se establecieron las condiciones de adjudicación de las tierras. Paralelamente, se gestionó la declaración de interés nacional sobre el Parque, para que las industrias allí radicadas gozaran de los beneficios de la –ya analizada– Ley nacional n° 20560<sup>210</sup>.

En la reglamentación de dicha norma se establecieron beneficios como: la financiación para adquirir inmuebles y construir de obras de infraestructura, la prestación directa o por contratación de servicios comunes, la elaboración de proyectos de instalación de industrias, la asistencia técnica, y de servicios publicitarios, etc. En sintonía con el Decreto del PEN n° 11/74 que definía las modalidades de traslado de las empresas existentes, el PIGP recibió la relocalización de plantas industriales existentes, pero se consideraron como instalaciones nuevas a los efectos de recibir los beneficios de los sistemas de promoción.

Entre las condiciones legales y técnicas exigidas, por la Ley, a las empresas interesadas se encontraban: reunir los requisitos económicos y técnicos de funcionamiento, constituir sociedades conforme a derecho, generar condiciones de desarrollo económico y de empleo de mano de obra local, distribuir regional y nacionalmente sus manufacturas, y no constituir peligro en materia de seguridad y sanidad ambiental. De este modo, y en base a estas condiciones, las empresas podían obtener su licencia de instalación de la Comisión Administradora del Parque.

Esta Comisión juntamente con la Autoridad de Aplicación de la Ley determinaban las prioridades de orientación de las explotaciones industriales, según las posibilidades y el aprovechamiento de los recursos. La adjudicación de los terrenos se daba a un precio proporcional, que podía ser cubierto con un régimen crediticio, en tanto las obras de infraestructuras y los servicios del Parque eran considerados como inversión pública. Finalmente, se estableció que, frente a impedimentos de permanencia, la empresa debía restituir el inmueble al Estado, quien reconocería el valor de las mejoras incorporadas.

La utilización del predio y de los lugares comunes del Parque estaba regida por un Reglamento de Habilitación y de Uso, aplicado por la Autoridad de Administración. Esta última estaba integrada por un Director Ejecutivo ejercido por el Director de Industrias y de Comercio, y tres vocales titulares y suplentes en representación del Municipio, de la Dirección de Arquitectura, y de los empresarios radicados. Luego de la adjudicación de la totalidad de los lotes, y de la entrada en funcionamiento del 66% de los establecimientos previstos, los titulares

---

<sup>210</sup> Boletín Oficial de la República Argentina n° 1.021.

de los dominios debían constituirse en consorcio y hacerse cargo de la administración conforme a las normas provinciales y municipales<sup>211</sup>.

Además de los beneficios en costos, infraestructura y servicios por la instalación en el Parque, las empresas podían recibir los incentivos de la Ley provincial n° 1534/94 como: créditos de fomento, exenciones impositivas, fomento en la compra de inmuebles del Estado y asistencia técnica. Posteriormente, por Ley n° 1826/98, el Parque Industrial de General Pico se reconvirtió en “Parque de Producción, Comercio y Servicios de General Pico”, donde el 50% del espacio podía destinarse a actividades productivas, y el 50% restante a actividades de comercio y de servicios<sup>212</sup>.

El PIGP se ubica en la zona suburbana al sudeste de la ciudad, sobre la ruta provincial n° 102. Llegó a cubrir un área de ciento ocho hectáreas, subdividido en seis quintas sectorizadas en: industria pesada, pequeños talleres e industria liviana, y sectores de alimentos y de servicios. En 1998 fueron cedidas treinta y ocho hectáreas a la Zona Franca, lo cual redujo las dimensiones del parque a sesenta y cuatro hectáreas, divididas y sin comunicación entre sí. En 1999, la Provincia cedió al Municipio cinco hectáreas loteadas para distintos emprendimientos<sup>213</sup>.

Las ventajas de la ubicación estaban dadas por: su proximidad al núcleo urbano –para evitar interferencias en el movimiento circulatorio–, su fácil accesibilidad, sus posibilidades de expansión, la presencia de terrenos regulares –óptimos para el aprovechamiento parcelario y el tendido de la infraestructura–, las posibilidades de compartir el centro de equipamiento comunitario –con las áreas urbanas adyacentes– y la disponibilidad jurídica del suelo. El Parque otorgaba facilidades de instalación por el bajo costo de los terrenos, la financiación de pago a largo plazo y la provisión de galpones modulares, mediante arriendo, lo cual beneficiaba a los pequeños industriales para concretar sus locales<sup>214</sup>.

Con el tiempo, se incorporaron servicios de parquización, infraestructura vial, desagües pluviales y cloacales, suministro de agua, red de agua contra incendios, alumbrado perimetral e interno, comedor para personal, oficina de bancos, administración, etc.

---

<sup>211</sup> Boletín Oficial de la Provincia de La Pampa n° 1.145.

<sup>212</sup> Boletín Oficial de la Provincia de La Pampa n° 2.297.

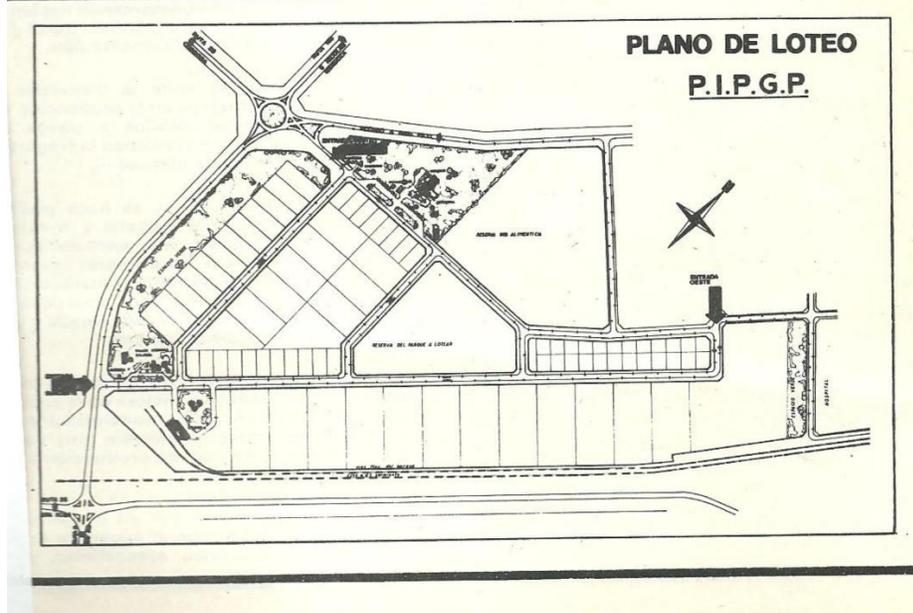
<sup>213</sup> *Plan Urbano Pico* (2010).

<sup>214</sup> La Pampa y su desarrollo. Promoción Industrial (s/f). Biblioteca Cámara de Diputados de la Provincia de La Pampa.

De acuerdo con los criterios establecidos por la Organización de Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI)<sup>215</sup>, el PIGP presenta características de semi-urbano, por su ubicación en el sector sudeste sobre la ruta provincial n° 102 y lindante con el Aeropuerto Internacional de Cargas, la Zona Franca y el ferrocarril Ferro Expreso Pampeano. Además, puede considerarse de carácter compuesto con actividades no relacionadas entre sí, y pensado para reubicar los establecimientos emplazados dentro del ejido urbano, y dar solución a los reclamos vecinales.

Nació bajo el amparo estatal provincial y, aunque en la planificación tuvieron participación actores e instituciones del ámbito privado, la presentación del proyecto de creación y el aporte de los inmuebles para su instalación, corrió por cuenta del Municipio, mientras que el financiamiento de las obras de infraestructura estuvo a cargo del gobierno provincial<sup>216</sup>.

**Figura n° 2: Plano del loteo original del Parque Industrial de General Pico**



Fuente: La Pampa y su desarrollo, s/f, p.14.

<sup>215</sup> ONUDI (1979) Pautas para el establecimiento de parques industriales en los países en desarrollo. Organización de Naciones Unidas. Nueva York. US.

<sup>216</sup> Los criterios de la ONUDI (1979) clasifican los parques industriales según su:

- ubicación: en urbanos, semi-urbanos o rurales.
- tipos de actividad: en especializados, en compuestos con actividades diversas, o en auxiliares como un grupo de empresas que trabajan para un establecimiento.
- origen: de desarrollo de áreas donde se radican, de dispersión, o de relocalización de establecimientos.
- patrocinador: en estatales (municipios), en privados, o en privados con asistencia crediticia estatal.

### 3.6.2.3 Características del ambiente productivo del PIGP

Las primeras firmas que se localizaron en el PIGP fueron las industrias metalmecánicas para solucionar los inconvenientes ocasionados por sus actividades en el centro urbano, a través de tres labores básicas: la fundición, la tornería y la fabricación metalúrgica. También lo hicieron empresas vinculadas al rubro de plásticos, amoblamientos, bulonería, tableros y motores eléctricos, cerámica, nitrurado y cromo duro y bebidas gaseosas<sup>217</sup>.

Esta diversidad ramas de actividades instaladas –con claro predominio en alimentos y metales– mostró el reducido grado de especialización alcanzado por las firmas, la preeminencia de una estructura empresarial de pequeñas dimensiones, y la ausencia de una planificación estratégica para traccionar un núcleo productivo con características distintivas, y más cercanas a las de un clúster<sup>218</sup>.

Tal como se observa en el cuadro n° 39, hacia 1983 se encontraban dieciséis empresas en funcionamiento pertenecientes a tres ramas: fabricación de productos metálicos, maquinarias y equipos, industrias metálicas básicas (ferrosas y no ferrosas), y elaboración de plásticos y de resinas sintéticas. Una década después se agregaron algunas firmas ligadas al sector metalmecánico; a la producción alimenticia, a los suplementos minerales para ganado, a los agroquímicos, a las industrias plásticas y químicas, y a la cartelería luminosa.

---

<sup>217</sup> Centenario de General Pico (2005).

<sup>218</sup> A diferencia de las aglomeraciones que consisten en la concentración geográfica de las actividades industriales, los llamados clúster se basan significativamente en los sistemas de relaciones entretrejidas por sus actores. Para la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) los clústers son redes trans-sectoriales entre empresas complementarias y especializadas en la cadena de valor, cuyas relaciones responden a vínculos comerciales, productivos o de innovación, y paralelamente logran estrechan alianzas estratégicas con universidades, centros de investigación, instituciones puentes y clientes. Entre las ventajas que se resaltan de la concentración espacial de empresas interrelacionadas, se encuentran la provisión de mano de obra, infraestructura, instituciones especializadas, proveedores a menor costo, y el incentivo hacia la innovación y los aprendizajes, aunque puede resultar desventajoso el aumento de los precios del suelo y de la mano de obra. En definitiva, se considera que los clústers se desarrollan en espacios territoriales no muy extensos, se sustentan más en relaciones verticales que horizontales, y se basan en flujos de conocimientos e innovación y en su contexto institucional (Navarro Arancegui, 2001).

**Cuadro n° 39: Empresas radicadas en el Parque Industrial de General Pico (1983)**

<b>Razón Social</b>	<b>Actividad</b>	<b>Personal Ocupado</b>
Industrias Maracó S.A.	Fabricación de implementos agrícolas	245
Pampas S.A.	Elaboración de productos plásticos	50
Ferraris y Constantino	Elaboración de productos plásticos	24
Refrescos del Oeste S.A.	Elabor. y fraccio. de bebidas gaseosas	79
Altec S.A.	Elaboración de contenedores termoplásticos	20
Poliroi S.A.	Elaboración de productos plásticos	16
Pampaestamp S.A.	Fabricación de autopartes y silos	56
Fundición Colden S.A.	Recuperación de Plomo	31
Ascheri y Cía. S.A.	Fundición gris	72
Candelaria S.A.	Metalúrgica liviana	3
Niteroi S.A.	Industrialización de la madera	23
Pastor, Ricardo	Fabric. de tableros eléctricos industriales	3
Fontanella Color S.C.	Elaboración de productos cerámicos	11
Inofer	Fundición de metales ferrosos	4
Pico, Alejandro	Metalúrgica liviana	8
Metalúrgica Gral. Pico	Metalúrgica liviana	4

Fuente: elaboración propia en base a datos del CFI (1984) T. I.

De acuerdo con los argumentos de Iglesias et al. (2015), los sistemas productivos expresan relaciones entre empresas, proveedores, clientes, sociedad civil, centros tecnológicos, universidades y gobiernos, a través de la división del trabajo, la especialización, la profesionalización de la mano de obra y de un sistema de información que hacen, de la actividad industrial, la base del desarrollo local. Los sistemas simples se caracterizan por agrupar empresas no planificadas, con escasa cooperación y una infraestructura productiva y financiera débil mientras que, los sistemas productivos organizados formalmente, congregan pequeñas y medianas empresas especializadas en ciertos productos y con una organización reticular. Finalmente, los sistemas productivos innovadores o los complejos industriales están formados por empresas de distintos tamaños, con capacidades innovadoras y fuertes vinculaciones con centros de investigación y de conocimientos, donde la cooperación socio-institucional y la participación de los agentes externos e internos constituyen elementos fundamentales en la configuración de entornos locales innovadores y abiertos.

En base a esa tipificación, el PIGP presentaba las características de un sistema productivo simple conformado por pequeñas empresas, con escasa cohesión entre los elementos productivos, bajo nivel tecnológico y debilitadas relaciones internas. Esta condición no estuvo desvinculada de la lógica prevalente en las políticas públicas, que no avanzaron en promover las relaciones entre los componentes del Parque, para densificar el entramado productivo y quedaron reducidas a la localización espacial de las firmas.

Con los objetivos de alcanzar mayor racionalidad en el aprovechamiento de los recursos naturales, económicos y humanos de la Provincia, y lograr una *performance* sustentable en el tiempo se establecieron, en el PIGP, promociones conforme a los lineamientos políticos de desarrollo local. Pero, más allá del propósito por generar un espacio de progreso e interrelación, los desempeños empresariales revistieron, según lo expresado por los actores, escasos niveles de interacción<sup>219</sup>.

Como se verá más adelante, las relaciones empresariales predominantes fueron las de tipo diagonal<sup>220</sup>, como en el caso de algunos servicios de fundición, brindados entre las empresas. Las firmas con necesidades de mano de obra calificada se vincularon a las instituciones formativas de la Localidad, lo que permitió la circulación de saberes y de capacidades, por medio de los sistemas de pasantías o de la fabricación, en la Escuela Técnica, de algunas piezas o insumos requeridos por la industria, pero ello fue factible hasta la reforma educativa de los '90<sup>221</sup>, cuando se modificó el perfil de las escuelas técnicas y las relaciones institucionales se relajaron<sup>222</sup>.

Por ende, el PIGP quedó reducido más al plano de las aspiraciones, que al de las concreciones efectivas. Si bien su instalación respondió a la necesidad de una relocalización de los emplazamientos industriales existentes para solucionar los inconvenientes de la actividad sobre el ambiente urbano, y se utilizó como herramienta para la gestación de un núcleo de crecimiento industrial, con diferentes mecanismos como: el empleo de mano de obra local, la absorción de técnicos y de profesionales provinciales, la distribución nacional y regional de lo producido, y la utilización de productos y de servicios financieros locales<sup>223</sup>, no constituyó un factor decisivo para la instalación de industrias especializadas, y limitó su accionar a la

---

<sup>219</sup> Entrevistas realizadas a directivos y trabajadores de empresas del medio.

<sup>220</sup> Las relaciones inter-empresariales pueden clasificarse en: horizontales, entre empresas que se desenvuelven en la misma fase de producción; verticales, vínculos entre empresas ubicadas en distintas etapas del proceso productivo, y diagonales, que refieren a actividades de servicios que brinda una firma, frente a las demandas de las otras empresas (Iglesias, Carreño y Carrillo, 2015).

<sup>221</sup> La puesta en vigencia de la Ley Federal de Educación n° 24195, sancionada en 1993, persiguió como metas la equidad en el acceso y permanencia en el sistema educativo y la calidad en la educación. A través de ella se pusieron en marcha tres ciclos de Educación General Básica y una Educación Polimodal de tres años. La Ley Provincial de Educación bajo el lema “Una Educación para el siglo XXI” planteó cambios estructurales en el sistema educativo pampeano y contempló una educación obligatoria de 10 años (Subsecretaría de Planeamiento, 1997).

<sup>222</sup> “La desindustrialización del país en la década del '90 y el vuelco a una nación importadora y sólo productora de bienes primarios y servicios, generó no sólo el cierre de muchas fábricas y la pérdida del posicionamiento en materia de producción industrial, sino también una fuerte desinversión en un área clave: la educación. La Ley Federal de Educación, sancionada en 1993, acompañó y coronó el proceso que terminó de hundir a la enseñanza técnica en un pozo profundo del cual, recién hoy, ha comenzado a salir. El panorama para las escuelas industriales, mecánicas y aquellas dedicadas a la informática y a la construcción fue, por entonces, desalentador: con currículas que redujeron la carga horaria de asignaturas como matemáticas, física o química, lo que, según profesionales del área, hizo que muchos alumnos llegaran con poca preparación a los niveles superiores de la educación” (Rojas, 2014).

<sup>223</sup> Boletín Oficial de la República Argentina n° 1.145.

organización espacial de la actividad industrial, con el fin de reducir sus externalidades negativas en el desenvolvimiento cotidiano de la Localidad.

Además, aunque contaba con una infraestructura acorde a las necesidades de las firmas, no pudo conformar una verdadera economía de aglomeración favorable a la competitividad, especialización y eficiencia de las empresas radicadas. Por ello, la localización del PIGP quedó reducida a un ordenamiento urbanístico y no actuó como variable de tracción para el desarrollo socioeconómico de la comunidad debido a la ausencia de políticas más activas y complementarias sobre el desenvolvimiento manufacturero.

Como se detallará en el capítulo siguiente, su organización espacial no logró configurar un sistema de redes adecuado a los propósitos de generar economías externas, solucionar los problemas comunes y aumentar el desempeño competitivo. La escasa cohesión del entramado relacional conformado por actores gubernamentales, sociales e institucionales, que operaba por medio de distintos mecanismos (intercambios de información, conocimientos y capital humano, políticas dinamizadoras del sistema productivo) impidió, desde la mirada de sus propios protagonistas, alcanzar un desarrollo local efectivo, para asegurar la subsistencia de las empresas radicadas y estimular el desarrollo productivo.

### **3.6.3 Zona Franca General Pico (ZFGP)**

#### **3.6.3.1 Normativa**

Las zonas francas industriales son espacios programados orientados a la localización de industrias y a la elaboración de materias primas importadas destinadas a la exportación, bajo franquicias fiscales (Pellegrini et al., 2011).

Se definen como un enclave en un territorio aduanero nacional, cercano a un puerto o a un aeropuerto internacional, en el que se pueden introducir bienes de capital o materiales extranjeros con el fin de elaborar producción exportable, sin la intervención de la autoridad aduanera. Constituyen zonas libres de gravámenes y un instrumento para promover exportaciones de manufacturas, en los países en desarrollo, porque se neutralizan los efectos de los aranceles en los costos de las materias primas incorporadas a los productos de exportación. Aunque buscan promover la diversificación industrial, el empleo, y la atracción de capitales, tecnologías y mercados externos para impulsar regiones deprimidas, al mismo tiempo deben brindar estímulos fiscales, mano de obra abundante y barata, además de los servicios y la infraestructura adecuados (Anchordoqui, 1977).

En Argentina, según la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP), la importación y exportación de mercadería de las zonas francas no cuentan con gravámenes tributarios, con la finalidad de fomentar el comercio y la industrialización exportadora, mediante la reducción de costos y la simplificación de los procedimientos administrativos. Su instalación surgió como parte de una serie de convenios establecidos entre el Poder Ejecutivo Nacional (PEN) y las provincias, para realizar funciones de almacenamiento, comercialización e industrialización, bajo las regulaciones establecidas por la Ley nacional n° 24331 y el artículo n° 590 del Código Aduanero argentino<sup>224</sup>.

A través de la mencionada Ley, en 1994, el PEN obtuvo la facultad de crear zonas francas en los territorios provinciales con el objetivo de impulsar el comercio y la actividad industrial exportadora, aumentar la inversión, y generar trabajo, para contribuir –de ese modo– al crecimiento y a la competitividad económica en un proceso de integración regional<sup>225</sup>. Posteriormente, la normativa tuvo dos modificaciones en su artículo n° 44, referidos a los plazos de instalación de los establecimientos, que se extendieron por Ley n° 24756/96 de 18 a 24 meses y, por Ley n° 25005/98, a 48 meses.

El Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos de la Nación, por Resolución General n° 286/96, aprobó el Reglamento de Funcionamiento y de Operaciones de la Zona Franca La Pampa. En el mismo, se establecieron las funciones del Comité de Vigilancia y sus facultades para hacer cumplir las leyes dentro de su ámbito de injerencia, promover la radicación de actividades destinadas a la investigación e innovación, a los servicios aeronáuticos, al transporte de cargas y a la capacitación de recursos humanos, como –también– para desarrollar ventajas comparativas y afianzar un posicionamiento en los mercados externos. Los contratos de concesión contemplaban las metas a cumplir, por los concesionarios, en materia de infraestructura, inversiones, programas de mantenimiento y servicios. Ello estuvo acompañado de la aprobación, por parte del Comité de Vigilancia, de un reglamento interno sobre los usos de espacios comunes, horarios, formas de ingresos y egresos de personas, mercaderías y vehículos, etc. Dicho Comité se integraba por once miembros que representaban al Poder Ejecutivo Provincial (6), al Poder Ejecutivo Municipal (1), a la Administración General de Aduanas (1), a la Dirección General Impositiva (1) y al sector privado (2). También, se previó la conformación

---

<sup>224</sup> Según el artículo n° 590 del Código Aduanero de la República Argentina, el área franca es un ámbito donde la mercancía no está sometida al control aduanero, no está gravada con el pago de tributos, ni alcanzada por prohibiciones económicas. Recuperado de: <http://200.69.252.41/hypersoft/Normativa/NormaServlet?id=6271>  
Consultado en enero 2016.

<sup>225</sup> Boletín Oficial de la República Argentina n° 27.914.

de un Comité de Usuarios de cinco miembros para discutir, con el Concesionario, aquellos temas que resultaran de interés para la Zona Franca<sup>226</sup>.

Luego de la suscripción de un Convenio de Adhesión a la Ley n° 24331/94, por parte de La Pampa, y de la creación de una Comisión de Evaluación y Selección de la Zona Franca, por Decreto Nacional n° 285/99, el PEN estableció una zona extra-aduanera –en la ciudad de General Pico– para actividades comerciales, industriales, de almacenaje y de servicios, con los propósitos de promover un polo de desarrollo regional y expandir el comercio exterior y la industrialización exportadora. Ello se correspondía con la política nacional de estimular las actividades económicas y el empleo, a través de capitales privados. Así, la Zona Franca General Pico (ZFGP) se convertía en un área de procesamiento para la exportación, asociada a una disminución en los costos, y conforme a una logística de transporte definida por la concesionaria del Sistema Nacional de Aeropuertos<sup>227</sup>. Ya, por Decreto Nacional N° 163/98, y previa licitación pública, se había otorgado la concesión de la administración, explotación y funcionamiento de un conjunto de terminales aéreas (32) del Sistema Nacional de Aeropuertos al consorcio Aeropuertos Argentina 2000 S.A.<sup>228</sup>.

Desde la concepción gubernamental provincial, tanto la reforma del Estado, como la apertura económica, las privatizaciones y el Mercosur eran parte de un proceso nacional que condicionaba la trayectoria de la Provincia, e implicaba diseñar un modelo territorial de crecimiento y de integración regional e internacional. De ese modo, se presentaba la necesidad de repensar el concepto de región, a partir de la firma del Tratado Fundacional de la región Patagónica<sup>229</sup>, y de crear un espacio de soluciones a las necesidades comunes. Por otro lado, se entendía que la prestación de servicios a personas y bienes en tránsito a terceros mercados aumentaría el empleo y, que el acceso a mercados extranjeros de los productos pampeanos dinamizaría las economías regionales. Se diseñaron, entonces, líneas de acción tendientes a poner en funcionamiento la Zona Franca y el Aeropuerto Internacional de Cargas con el consecuente estímulo a la instalación de las industrias y la infraestructura necesaria, y con la promoción de un sistema de transporte

---

<sup>226</sup> Boletín Oficial de la República Argentina n° 28.505.

<sup>227</sup> Boletín Oficial de la República Argentina n° 29.116.

<sup>228</sup> Boletín Oficial de la República Argentina n° 28.836.

<sup>229</sup> Firmado en Santa Rosa el 26 de junio de 1996, por los gobernadores de Tierra del Fuego, Antártida e islas del Atlántico Sur, Santa Cruz, Chubut, Río Negro, La Pampa y el vicegobernador de Neuquén. Se preveía que, dicha integración, impondría un modelo de complementariedad beneficioso para La Pampa, y para la expansión de su mercado interno.

polimodal (aéreo-vial-ferroviario) con alcance directo a países del Mercosur/Chile y, mediante escala intermedia, al resto del mundo<sup>230</sup>.

En la jurisdicción provincial, la Ley n° 1733/97 fijó la Zona Franca La Pampa en la localidad de General Pico, en conformidad al proyecto elaborado por la Comisión de Evaluación y Selección<sup>231</sup>, y por Ley n° 1780/98, se aprobó la cesión, en comodato y por treinta años, de inmuebles pertenecientes a la Fuerza Aérea Argentina<sup>232</sup>. La Resolución de la AFIP n° 717/99 habilitó y delimitó la Zona Primaria Aduanera de la Zona Franca La Pampa, con una superficie de 6.792 m<sup>2</sup> y subordinada a la jurisdicción de la Aduana de Bahía Blanca, en la provincia de Buenos Aires<sup>233</sup>.

**Figura n° 3: Plano actual del Parque Industrial y Zona Franca de General Pico**



Fuente: Ministerio de la Producción del Gobierno de La Pampa. Dirección de Industrias. Parques Industriales.

### **3.6.3.2 Características de la Zona Franca de General Pico (1999)**

La ZFGP se inauguró en noviembre de 1999, con amplios beneficios impositivos y aduaneros. Ello implicaba exenciones sobre: contribuciones patronales, servicios básicos, impuestos municipales y provinciales, tasas de estadísticas, gastos de nacionalización de bienes

<sup>230</sup> Subsecretaría de Planeamiento (1997).

<sup>231</sup> Boletín Oficial de la Provincia de La Pampa n° 2.198.

<sup>232</sup> Boletín Oficial de la Provincia de La Pampa n° 2.250.

<sup>233</sup> Boletín Oficial de la República Argentina n° 29.269.

de capital, y derechos de exportación e importación. Respecto a la infraestructura se ofrecieron controles de acceso y vigilancia, y servicios de energía, gas, red de agua, enfermería, bomberos, limpieza y mantenimiento, entre otros. También, se previeron líneas de financiamiento y programas de estímulos con la intención de dar impulso al desarrollo productivo de la región, a través de la reducción de los costos de instalación y de operatoria para las empresas. El Comité de Vigilancia servía de nexo con el Gobierno provincial y canalizaba las necesidades de las empresas instaladas. La gestión estuvo a cargo de la empresa Servicios Tecnológicos y Aeroportuarios S.A., perteneciente al grupo Aeropuertos Argentina 2000 S.A., quien obtuvo la concesión por treinta años, desde 1998.

El principal objetivo de la ZFGP era promover el comercio internacional, con el impulso de actividades industriales de exportación, y su instalación dentro del parque le permitió reducir el costo inicial de las actividades, tener mayor celeridad en la puesta en marcha y mejorar la comunicación con los sectores involucrados en el área.

### **3.6.3.3 Alcances del instrumento público**

Como ya se expresó, las zonas francas se instrumentaron con el fin de fomentar y diversificar las exportaciones, y atraer inversiones en los países en desarrollo. Su principal desafío era reestructurar los procesos de producción y aprovechar las ventajas competitivas, de acuerdo con la dotación de factores locales existentes. Sin embargo, su principal debilidad radicó en su incapacidad para establecer eslabonamientos con las economías domésticas para dinamizar el aparato productivo. Estos enclaves, que contaban con regulaciones diferenciadas, tuvieron una escasa integración con las economías locales y, tanto las prohibiciones de ventas en territorio aduanero, como la falta de proveedores internos, fueron algunas de las limitantes en el logro de sus propósitos (Granados, 2003).

En América Latina, las zonas extraduánas se expandieron junto con el proceso de internacionalización de las firmas, lo cual puso en evidencia el fracaso del modelo sustitutivo, ante la insuficiencia de mercados y de recursos. En el caso de Argentina se instalaron a partir de 1994, con el fin de superar el sesgo anti-exportador y dar cumplimiento a propósitos logísticos, económicos y productivos. No obstante, los logros obtenidos estuvieron lejos de los objetivos propuestos. El accionar de estas zonas se redujo –principalmente– al almacenamiento de bienes, sin lograr progresos económicos de mayor significación. Si bien, inicialmente, contaron con algunas ventajas en la disponibilidad de infraestructura y de mano de obra, estuvieron

condicionadas por la carencia de otros factores necesarios para obtener los resultados buscados (Granados, 2003; Michalczewsky, 2012).

Se reconocen como ventajas de estos espacios fiscales diferenciados: el surgimiento de empresas formales y de fuentes de empleo; el aumento de la eficiencia en el comercio exterior por la simplificación de los procedimientos aduaneros y administrativos; el ingreso de divisas; la complementariedad inter-empresarial; la difusión tecnológica; el desarrollo de pequeñas y medianas empresas a bajo costo, y las ventajas de logísticas para las empresas multinacionales. Sin embargo, el régimen de zonas francas no provocó un aumento significativo en las transacciones externas argentinas, y el predominio de actividades de almacenaje implicó endeble eslabonamientos con las economías locales, una exigua formación de empleo, y una escasa demanda de innovación. Además, la inexistencia de un ambiente favorable de negocios, los problemas de localización, de planificación y de articulación con otros programas, las dificultades institucionales, y la falta de apoyo gubernamental, fueron otros condicionantes contrarios a la eficacia del sistema (Michalczewsky, 2012).

La ZFGP no escapó a las tendencias generales de las zonas francas en el resto del país, que registraron, más allá de las intenciones expresadas en la normativa, resultados magros y un escaso impacto en el desarrollo de la industria nacional, en la generación de empleos o en la reactivación de las economías regionales<sup>234</sup>. Muchos de estos espacios redujeron su accionar a tareas de fraccionamiento y al envasado de productos, o se constituyeron en meros depósitos fiscales. En el caso de la ZFGP contaba con una ventaja adicional, otorgada por Decreto del PEN n° 954/99<sup>235</sup>, que le permitía ingresar los productos, allí elaborados, al Territorio Aduanero General (TAG)<sup>236</sup>.

Al año de inauguración, se firmó contrato para su instalación con la firma Valcarcel Néstor, orientada a la importación de hidrogrúas, y al mes siguiente se dio de alta a la empresa textil Odear SRL, para la elaboración de fundas para automóviles. Esta última operó con capitales provenientes de Buenos Aires, un número reducido de personal (5 personas), y por un período

---

<sup>234</sup> “La zona franca de General Pico, La Pampa, abierta en 1998, nunca despegó. Los beneficios impositivos, aduaneros y de contribución social que posee siguen intactos, pero captó masivamente la atención de empresas. Fue publicitada como uno de los pilares de la refundación de La Pampa. Pero son muy pocos los rubros que allí se desarrollan” La Nación 31/5/2009. Recuperado de: <http://www.lanacion.com.ar/1134016-fracasaron-las-zonas-francas-en-el-pais> Consultado en abril 2015.

<sup>235</sup> Boletín Oficial de la República Argentina n° 29.511.

<sup>236</sup> “Las empresas que se instalen en la zona franca pampeana, a diferencia de las radicadas en los otros enclaves, podrán destinar su producción al mercado interno, gozarán de una reducción del ciento por ciento en las contribuciones patronales a la seguridad social y la provincia las podrá eximir de los impuestos locales, entre otras ventajas” (La Nación 10/04/99). Recuperado de: <http://www.lanacion.com.ar/134384-el-gobierno-le-dio-ventajas-a-la-zona-franca-de-la-pampa> Consultado en abril 2015.

muy acotado ya que, en el año 2005, se dio de baja a su contrato. En octubre del año 2000, se instaló Tepuel SRL, fabricante de prendas de vestir de la marca “Unelén” con capitales procedentes de la provincia de Río Negro (Villa Regina). Aunque la empresa conllevó a la contratación entre 15 y 20 empleados, tampoco logró sobrevivir y su operatoria caducó hacia el año 2006. La producción de ambas empresas del rubro textil tenía destino en el mercado interno, gracias a las condiciones de excepcionalidad otorgadas, por el Decreto del PEN n° 954, a la ZFGP habilitando el ingreso de su producción al TAG.

En el año 2001 se suscribió contrato con Servicios Viales Río Branco S.A. dedicado a la importación de máquinas viales, pero tuvo una operatividad limitada y registró la baja del contrato, en abril del 2003<sup>237</sup>.

Según el informe de prensa de Aeropuertos Argentina 2000, a un año de iniciado el proyecto el territorio extra-aduanero contaba sólo con cuatro industrias productivas, aunque se preveía firmar seis nuevos contratos con otras compañías. Además, se habían creado cerca de sesenta puestos de trabajo en forma directa, el movimiento de mercaderías realizado alcanzaba un volumen mayor a los 4 millones de dólares y, con la llegada de un contenedor proveniente de Italia, la Provincia pudo efectuar la primera operación de comercio exterior<sup>238</sup>. No obstante, estaba lejos de alcanzar el objetivo principal de promover la actividad industrial exportadora y consolidar el comercio internacional.

La localización de nuevas plantas, en los inicios de la operatoria del sistema, fue muy lenta debido a las dificultades que le tocaba atravesar al sector productivo y, a pesar de los incentivos tributarios y de las ventajas operativas, la actividad exportadora era inexistente y la actividad empresarial se reducían básicamente al sector textil y a la importación de maquinarias. Por eso, más allá de las expectativas, el impacto de la ZFGP en el crecimiento productivo local fue mínimo, y su acotada capacidad empleadora no actuó como factor de retención de la fuerza de trabajo y no logró incidir, de manera favorable, sobre la estructura social de la Localidad (ver en el Anexo el detalle de las firmas incorporadas).

A partir del 2004 comenzó un proceso de aumento de usuarios y con algunos altibajos, llegó a contar, en el 2015, con alrededor de veinte empresas productivas, treinta usuarios, y una creación de alrededor de cuatrocientos puestos de trabajo. No obstante, sólo registraban actividad exportadora una empresa productora de miel y una de productos medicinales mientras que, otras

---

<sup>237</sup> Información suministrada por el Administrador de ZFGP.

<sup>238</sup> Aeropuertos Argentina 2000.

dos, vinculadas a la producción textil y a la de silo-bolsas estudiaban las posibilidades de inserción en el mercado regional<sup>239</sup>.

Al cumplirse la primera década de operatoria de la ZFGP se estimaba una acumulación de pérdidas por 38 millones de pesos, resultado de la falta de inversiones y debido a las incapacidades –tanto de los Comités de Vigilancia, como del concesionario Aeropuerto Argentina 2000 S.A.– para promover el enclave e introducirlo en el mercado global. Ello había conllevado el cierre de muchas de las firmas o a reducir su existencia a simples sellos o a entidades fantasmas<sup>240</sup>. Por eso, era necesario mejorar la gestión de los operadores y la actuación gubernamental, en la promoción de las Zonas Francas como verdaderas herramientas del desarrollo, para que no quedaran reducidas a meros mecanismos de drenaje de los recursos públicos (Reyes, 2008).

Un informe del CFI sobre el estado de situación de la ZFGP, al año 2012, establecía las fortalezas y debilidades de la misma. Las primeras se vinculaban a los beneficios de la normativa y a sus características técnico-operativas, tanto acerca de la puesta en marcha y al desarrollo de las actividades, como a la comercialización de los productos. Respecto a las limitaciones se detectaban: la ausencia de asesoramiento integral de parte del concesionario a los usuarios, carencia de la información técnica para desarrollar su potencial competitivo, además de la falta de oferta de servicios conexos al comercio exterior (logística e insumos), por parte de prestadores distintos al concesionario. Asimismo, la baja difusión o promoción de las ZF y las tramitaciones burocráticas restringían las oportunidades de atracción de nuevos inversores y usuarios. Por otro lado, también se detectaban ciertas amenazas de origen externo y vinculadas a las políticas macroeconómicas, a las situaciones de crisis, a las dificultades en el financiamiento, y a las posibilidades de competencias generados desde otras ZF del país, con beneficios equiparados a los de la ZFGP (Núñez, 2014).

Consecuentemente, la lentitud en la puesta en funcionamiento de la Zona en General Pico debido a los condicionamientos anteriormente detallados, le restaron capacidad de acción sobre la estructura productiva provincial y el balance, luego de diez años de operatoria, estableció una incidencia muy limitada (ver en Anexo Empresas instaladas en la ZFGP entre 2000-2004).

---

<sup>239</sup> Información suministrada por el Administrador de ZFGP; Núñez (2014).

<sup>240</sup> Hacia el 2008, operaban empresas de los rubros textil, frigorífico, alimenticio, agroquímico, bioquímico, agroalimenticio, tecnológico, industrial, petrolero, comercial y vial, con importantes beneficios impositivos, aduaneros y de contribuciones sociales, pero con serias dificultades para vincularse con proveedores y clientes, y lograr proyectarse internacionalmente, más allá de la crisis financiera global (Reyes, 2008).

### **3.7 Reflexiones parciales**

Hasta aquí se sostiene, en coincidencia con la línea argumentativa de Azpiazu (1986) y Schvarzer (1987) que, si bien los regímenes de incentivos implementados desde los años '70 intentaron alentar la radicación de industrias en las zonas menos favorecidas del país, sus resultados fueron poco satisfactorios. Los instrumentos normativos contribuyeron escasamente a la especialización regional y no se enmarcaron en una planificación integral que permitiera articular, bajo criterios claros, las políticas de las distintas jurisdicciones para evitar, así, superposiciones o desequilibrios regionales y favorecer una real descentralización del sector manufacturero.

La limitada capacidad de las políticas promotoras nacionales y provinciales para actuar como verdaderas poleas de tracción de la actividad industrial, permiten ratificar los augumentos que proponen la escasa efectividad de los regímenes instrumentados. Al mismo tiempo, algunos incentivos nacionales accionaron desventajosamente para La Pampa, al favorecer la radicación de empresas en las provincias colindantes –acogidas a esos sistemas–, mientras las políticas locales revelaron un desempeño poco adecuado a las necesidades de la industria.

Por su parte, tanto la instalación del Parque Industrial –para incentivar la colaboración y complementariedad interempresarial– como la creación de una Zona Franca en la Localidad –para dinamizar el aparato productivo– tuvieron un acotado margen de logros.

En el caso del PIGP, aunque contaban con obras de infraestructuras, servicios y reducciones impositivas, estas iniciativas no fueron suficientes para atraer mayores inversiones o para mantener los niveles de producción. La política de concentración espacial no contribuyó a promover el desarrollo local sostenido y, por el contrario, fue testigo de la declinación y del cierre de varias de las empresas emblemáticas de la Localidad. En general, las firmas optaron por replegarse sobre sí mismas y afrontar los riesgos de forma aislada y, entonces, el Parque como mecanismo de organización espacial, no consiguió promover una mayor complementariedad industrial.

El sistema productivo alcanzó una reducida especialización, con limitada creación de fuentes de trabajo y tibias relaciones interempresariales. Las firmas no registraron expansión de sus plantas hacia el interior o exterior del Parque, y aunque las condiciones de accesibilidad a la infraestructura y a los servicios les permitieron el traslado y la remodelación de las plantas, las relaciones empresariales e institucionales internas no avanzaron positivamente. La diversificación productiva del Parque, la ausencia de medidas complementarias y las restricciones del mercado

fueron algunos de los factores negativos para alcanzar una economía de aglomeración y un aumento de la competitividad. Esta situación no estuvo alejada del destino de otros parques industriales instalados en el país como bandera de desarrollo económico, pero que a principios de la década del '90 ya se encontraban vacíos, lo cual abona la idea de Borello y Yoguel (2003:18) “la industria nunca ocupó miles de parcelas destinadas a ella”.

La radicación de la ZFGP, a fines de los '90, tampoco sirvió como instrumento promotor de las actividades industriales, y sus funciones se vieron reducidas a escasos emprendimientos, con restringidas posibilidades de eslabonamientos productivos hacia la economía local.

Sin lugar a duda, el andamiaje normativo no se ajustó a las necesidades reales y quedó limitado al plano de las aspiraciones, con dificultades para verse plasmado en la realidad. La ausencia de un apoyo gubernamental más contundente al desarrollo industrial privó a la Provincia de las posibilidades de ofrecer condiciones atractivas para competir con otras jurisdicciones, que contaban con ventajas concretas y con mayores beneficios para la radicación de empresas. Ello evidenció un acotado desarrollo de las capacidades organizativas estatales en lograr un mejor posicionamiento del sector manufacturero.

Los estímulos estuvieron lejos de favorecer los niveles de especialidad y de complementariedad intrínsecos al desarrollo industrial, y no lograron promover mecanismos de coordinación y de cooperación institucional para potenciar las posibilidades de crecimiento socioeconómico de la región. Ahora bien, si los instrumentos de política industrial no fueron los factores determinantes del desarrollo de la actividad metalmecánica en General Pico ¿qué elementos estuvieron presentes en el desarrollo de la Localidad? ¿cómo actuaron las fuerzas del territorio para promover un núcleo de desarrollo local? ¿cuál fue el papel de los actores en la promoción de las actividades industriales? ¿cómo incidieron las instituciones públicas y privadas del medio? En definitiva, quedan por conocer, en el capítulo siguiente, ¿qué condiciones permitieron generar iniciativas desarrollistas locales y un ideario industrial que se convirtió en un elemento identitario de General Pico?, y ¿por qué motivos ese desarrollo local no persistió en los '90?

## Capítulo 4

### **El desarrollo local pampeano: territorio, industria y entramado institucional (1960-2001)**

La perspectiva de desarrollo local, como planteo estructural o sistémico, permite responder los interrogantes previos porque pone énfasis en los valores como la identidad, la flexibilidad y la diversidad propia de cada territorio, que quedan excluidos cuando se toma a la empresa como una unidad de análisis abstracta y desvinculada de su contexto. Desde la teoría de la organización industrial de Marshall se reincorpora al territorio como aspecto central del análisis del desarrollo económico local y de las interdependencias de las empresas con sus entornos (Albuquerque, 2004; 2007a).

La dimensión regional o territorial aporta una mirada de mayor complejidad, que la perspectiva sectorial, debido a que incorpora el conjunto de relaciones entretejidas por los actores con los ámbitos de interacción. De este modo, el territorio aparece como una herramienta analítica del desenvolvimiento empresarial y del sistema de redes –formales e informales– forjado entre los agentes y las instituciones locales<sup>241</sup>.

De ese modo, como sostiene Vázquez Barquero (2000), cada territorio posee un potencial de desarrollo por medio de su estructura productiva, su mercado de trabajo, sus recursos, sus capacidades empresariales, y su ordenamiento político y sociocultural. Los sistemas productivos regionales, formados por redes de empresas, promueven economías de escala, reducen los costos de transacción y habilitan procesos de crecimiento endógenos. Así, dice el autor, en el desarrollo local confluyen tres dimensiones, por un lado, la económica que permite a los empresarios aumentar la productividad y competitividad, por otro la sociocultural basada en un sistema de relaciones, valores e instituciones consensuadas, y –finalmente– la política administrativa, que hace factible un entorno propicio a la producción. En esas dimensiones entran en juego las capacidades estatales, en especial –como se expresó en la introducción– los espacios de

---

<sup>241</sup> Distintos trabajos analizan el papel de las empresas y los empresarios en la conformación del territorio tanto a nivel material (infraestructura, producción, atraktividad, tejido local, mercado de trabajo) como a nivel inmaterial o simbólico, es decir, todo aquello que da forma a un imaginario colectivo y a la identidad industrial en la comunidad (Russo, 2011; Giniger, 2012).

colaboración entre la esfera pública y privada que buscar reforzarse mutuamente (Bertranou, 2015).

Muchos de los procesos de industrialización endógenos se sustentan en la introducción de innovaciones en base a las capacidades de aprendizaje y a la creatividad de sus actores, en un mercado ocupacional flexible con oferta de trabajo abundante y barato, y en un bajo nivel de conflictividad. Los sistemas de relaciones socioculturales condicionan los sistemas productivos y estrechan vinculaciones entre las empresas, la cultura y el territorio. Por eso, un sistema axiológico sustentado en la valorización del trabajo, en el esfuerzo y en la iniciativa emprendedora, colabora con los procesos de desarrollo local. El sentimiento de pertenencia y la identidad reducen los conflictos, toda vez que se comparten objetivos comunes y se conforma una visión estratégica desde lo local. Entonces, como postula Vázquez Barquero (2000), el dinamismo de una región depende de la formación de redes proveedoras de información y de conocimientos al tejido productivo local.

En efecto, un entorno territorial involucra tanto la infraestructura, los recursos humanos, el marco jurídico, los sistemas de investigación y de desarrollo, como también los aspectos socio-institucionales y la cultura emprendedora del lugar. A partir de la imbricación de diferentes factores tales como: las posibilidades crediticias, las políticas de apoyo a la producción, los sistemas fiscales, y las capacidades de liderazgos y de flexibilidad ante los cambios, se generan entornos condicionantes de las actividades productivas. En ese entramado de circunstancias políticas, sociales, culturales e institucionales tiene lugar la formalización de acciones y de reacciones dispares, por parte de aquellos que viabilizan los proyectos y objetivos comunes, para alcanzar el bienestar de la población.

El territorio es un espacio construido social, económica e institucionalmente, que valoriza su potencial endógeno (Ferraro y Costamagna, 2000). El desarrollo territorial se concibe como un proceso de cambio socioeconómico de carácter estructural, delimitado geográficamente e inserto en un marco de economía de mercado, apertura externa y descentralización en la toma de decisiones.

Además de un sistema físico, el territorio, constituye un sistema sociocultural complejo de raíz identitaria para sus habitantes y un ámbito de interacción social para la circulación de conocimientos e iniciativas, y para establecer relaciones de cooperación y de conflicto (Boisier et. al., 1995). La competitividad territorial aumenta como resultante del uso de los recursos locales, de la introducción de innovaciones y de infraestructura para diversificar la base productiva, y de

la incorporación del “capital social”, construido bajo acciones emprendedoras de cooperación. En definitiva, como sostienen Albuquerque (2007) y Ferraro y Costamagna (2000), son los recursos, el contexto y las estrategias los que permiten la consecución del desarrollo.

En esa línea argumentativa, en este capítulo, se examinan los factores que promovieron el desarrollo local en General Pico, a partir de 1970 y las implicancias de la dimensión territorial, para después centrar la mirada en la esfera microeconómica y en las capacidades endógenas del territorio de potenciar o retraer las posibilidades de desarrollo económico-social. Es decir, se analizan las actuaciones de los distintos actores locales en la promoción de la actividad industrial –a partir del capital social, del trazado de redes institucionales y de las habilidades desarrolladas– para, así, estimular el potencial de desarrollo de la Localidad<sup>242</sup>.

En ese sentido, y de acuerdo con Ferraro y Costamagna (2000), comprender el papel de los factores extraeconómicos (valores, educación, sinergia), como clave explicativa de la dinámica territorial permite evaluar los alcances de los procesos económicos desplegados. A partir de allí, se identifican los mecanismos de interrelación que operaron en el sistema productivo de la Localidad para conocer el entramado de relaciones entre firmas e instituciones del medio y su incidencia en la dinámica económica e innovadora del territorio (capacidades, aprendizajes y conocimientos). Luego, se explican las razones por las que, a fines de los ‘80, esos mecanismos comenzaron a debilitarse, aun cuando la concentración espacial de la actividad en el PIGP intentara promover una mayor interacción interempresarial.

#### **4.1 Los sistemas locales: identidades territoriales y procesos de desarrollo**

Como ya se expresó, el enfoque local incorpora al territorio como un actor clave del desarrollo y pretende formular un análisis integral sobre el grado de articulación productiva que en él se produce. Los sistemas productivos locales procuran fortalecer sus marcos institucionales –públicos y privados– a fin de crear ámbitos favorables a la innovación y a la cultura emprendedora local<sup>243</sup>.

El desarrollo local se inscribe, entonces, en un proceso organizativo de una comunidad para identificar sus necesidades y objetivos comunes, y buscar los mecanismos para alcanzarlos –fundamentalmente– sobre la base de la confianza, la cooperación, la ayuda mutua y el sentido de

---

<sup>242</sup> Ello implica atender a la articulación de las dimensiones económica, sociocultural y administrativa que propone Vázquez Barquero (2000).

<sup>243</sup> “Una sociedad local es un sistema de acción sobre un territorio limitado, capaz de producir valores comunes y bienes localmente gestionados” (Arocena, 2013:9).

pertenencia a la misma. Ello requiere de un accionar educativo que provea de conocimientos, habilidades, estrategias, formas relacionales y soluciones, ante a los nuevos desafíos, bajo un ambiente de participación y de consenso. Enfrentar situaciones novedosas, desarrollar habilidades, actuar responsablemente y brindar soluciones significan, según Orduna Alegrini (2003), procesos de aprendizajes y constituyen instrumentos de inclusión y de promoción – individual y social– para los miembros de una comunidad. Su dimensión histórica, es decir, la herencia, el presente y una proyección futura se concreta en una identidad cultural local que le otorga sentido al desarrollo comunitario.

Los rasgos identitarios de una región favorecen la interacción entre los individuos. La identidad de una cultura es la forma de ser particular, es el descubrimiento de lo que “se es” e implica un sentimiento de pertenencia y de valorización de sus elementos idiosincráticos (hábitos, creencias, ideas, artefactos, instituciones) para lograr un auto-reconocimiento frente al “otro”. Es decir que –como modo de ser que nace de la pertenencia común y de la percepción de las diferencias frente a la alteridad– permite a los actores sentirse emocionalmente parte de una localidad e incluye un compromiso afectivo, con los procesos económico-sociales de la región, para asumir proyectos de desarrollo compartidos. Por eso, para Amtmann (1997), el fortalecimiento de la identidad y de la articulación entre los actores son pilares del desarrollo regional y deben ser inducidos desde el colectivo local, en un proceso de construcción dinámico.

De ese modo, el tejido social se refuerza con los rasgos idiosincráticos de una población porque generan cohesión y compromiso para proyectar objetivos y diseñar propuestas de bienestar. Esas identidades territoriales se conforman por medio de las percepciones, los valores y las atribuciones de sentido, asumidas dentro de un sistema relacional. Toda sociedad constituye un sistema axiológico compartido, donde sus miembros se reconocen y se identifican. Una sociedad local desarrolla un componente identitario, una manera de ser cohesiva del proceso de desarrollo, porque estimula el potencial de las iniciativas manifiestas en un proyecto compartido. De ese modo, la identidad replicada generacionalmente se nutre de una espacialidad cargada de significados y sentidos (González y Velásquez, 2007; Arocena, 2001)

La cultura, la identidad y la cohesión de cada comunidad dependen de las relaciones establecidas entre sus actores. La memoria colectiva otorga sentido a la relación pasado-presente-futuro y expresa los contenidos identitarios de una realidad internalizada por sus integrantes. La identidad de una comunidad se define, de acuerdo con Orduna Allegrini (2012), por la cultura material y por sus elementos: organizativos (establecen el deber ser de los comportamientos

sociales con un sistema normativo); cognitivos (encarnan los saberes y las experiencias acumuladas); simbólicos (el lenguaje y los códigos), y –finalmente– emotivos (sustentados en las representaciones colectivas que motorizan la participación).

A partir de estos factores cobra sentido la vida en comunidad, donde sus integrantes se identifican afectivamente y generan implicaciones personales o relaciones emocionales, por la convivencia y las experiencias compartidas. Se establecen lazos emocionales sustentados en valores como la confianza, la reciprocidad, la empatía o la tolerancia, que se convierten en las metas o propósitos de la propia comunidad (Orduna Allegrini, 2012).

Según la propuesta de González Meyer (2012), la relación identidad, cultura y desarrollo ha sido analizada desde tres perspectivas diferentes. Un primer enfoque sobre los distritos industriales subraya la importancia de las relaciones empresariales establecidas en las aglomeraciones, en la medida en que esa sociabilidad local basada en la confianza y en las acciones conjuntas disminuye los costos de transacción y conforma una identidad territorial del desarrollo, sustentada en valores como el trabajo, esfuerzo y la ayuda mutua. Un segundo planteo aborda el papel de la identidad cultural como factor primordial de competitividad de un territorio, porque les agrega valor único a los productos, en un contexto de mayor competencia entre las economías globalizadas. La tercera perspectiva, percibe a la identidad cultural como una fuerza de resistencia, al propósito de reestructurar homogéneamente los espacios. Frente a esta intención de “etnocidio cultural” se producen reacciones locales de fortalecimiento de formas de vida comunitarias para contrarrestar las amenazas contra sus propios rasgos culturales.

Así, el desarrollo entra en juego con la trayectoria histórico-cultural de una comunidad y con sus rasgos identitarios manifestados en los valores, en las representaciones y en el modo de ser propio de cada ámbito territorial. Por ello, los territorios constituyen espacios sociales complejos donde se ponen en interacción dialógica distintas perspectivas y asignaciones de sentido, sobre el devenir de una comunidad. Junto a un sentido de pertenencia percibido, desde el nosotros, también aparecen sub-identidades de otras realidades territoriales. Es decir, la identidad –lejos de ser estática y conservadora– conlleva una dinámica favorable a las intenciones de cambio cultural (González Meyer, 2012).

Por su parte, los sistemas territoriales de innovación<sup>244</sup> se sustentan en la participación de sus actores para la construcción del capital social, en la actitud proactiva del gobierno local para habilitar espacios de consenso que –a la vez– permitan la conformación de una identidad regional

---

<sup>244</sup> Las innovaciones tecnológicas involucran tanto a los productos y a los procesos organizacionales, como a los aspectos socio-institucionales de cada ámbito territorial (Alburquerque, 2007).

compartida, en la capacitación de los recursos humanos –de acuerdo a las necesidades del sistema productivo local– y en la creación de una institucionalidad sobre acuerdos político-sociales con prospectivas de mediano y largo plazo, destinados a superar las tradicionales intervenciones locales de carácter asistencialista (Alburquerque, 2007).

#### **4.2 Actores en el sistema local**

Como se dijo anteriormente, la identidad actúa como un factor estructurante del sistema local, y hace necesario definir sus dimensiones y sus formas de expresión, a través de un mapeo sociopolítico de las relaciones sociales, es decir, de un listado o una matriz de actores vinculados a las políticas de desarrollo local (actores principales, secundarios, nuevos, externos) y sus roles específicos. Es allí donde los actores expresan universos sociales, culturales, étnicos, económicos y políticos diferentes, y sus acciones son capaces de desplegar las potencialidades de la sociedad local u obstaculizar su desarrollo. Entonces, entran en juego objetivos, expectativas, estrategias y prácticas de adaptación o de transformación de la realidad, y si bien la continuidad de un grupo conforma la identidad colectiva, ésta también se fortifica al enfrentar nuevos cambios o desafíos (González y Velásquez, 2007; Alonso, 2004; Arocena, 2013).

El desarrollo requiere de una sinergia social, es decir de una capacidad colectiva de intervención y de un conocimiento compartido, para gestar una propuesta de desarrollo endógeno, y por eso es necesario identificar los sujetos sociales individuales o colectivos que interactúan en el ámbito local. Esas instancias de participación requieren de la construcción de relaciones de confianza, tanto a nivel interpersonal (capital social), como en las instituciones de la sociedad política (capital cívico). La participación está condicionada por la credibilidad política, las características socioculturales y el apoyo institucional, pero también por la capacidad de reconocer y valorar la alteridad para que –bajo un compromiso genuino– todos puedan obtener beneficios (Boisier, 2005).

Arocena (2013), define a los actores como agentes portadores de las propuestas –en el campo político, económico, y sociocultural– que mejor capitalizan las potencialidades locales. Por lo tanto, revalorizar el papel de los actores permite abrir la discusión sobre el rol del empresariado y del sector industrial en la economía y en la sociedad argentina, así como también sobre las funciones y las capacidades estatales. Los estudios específicos posibilitan ampliar el espectro de análisis, incorporar nuevos conceptos (redes, capacidades, conocimientos) y encontrar explicaciones alternativas a los enfoques más tradicionales sobre la industria (estructuralistas,

neoclásicos), que pivotan en la debilidad del empresariado, en los condicionantes externos, en las características del mercado o en la inestabilidad política (Rougier, 2013).

Las iniciativas de desarrollo surgen de los sistemas de negociación entre los actores, y de instituciones que enmarcan las distintas racionalidades o lógicas en juego (Arocena, 2001), y requieren de prácticas participativas para desarrollar una ciudadanía activa, fortalecer lo público como un espacio de encuentro y de concertación, y densificar el tejido social con redes de confianza y de cooperación (González y Velásquez, 2007).

Los actores, siguiendo a Alonso (2004), exponen diferentes lógicas sobre sus modos de pensar y de actuar en lo local, es decir, accionan en una dimensión espacial (territorio) donde se opera una apropiación diferencial de los recursos, según los valores culturales y los sistemas de regulación política. Los actores individuales y colectivos se constituyen a partir de sus prácticas y del significado que le atribuyen a las mismas, y se relacionan en función de la generación y de la distribución de los bienes –de naturaleza material y/o simbólica– presentes en un territorio. Desempeñan sus papeles según su lectura del contexto, y en función de tres tipos de lógicas: la lógica individual que prioriza intereses personales, la lógica comunitaria basada en prácticas solidarias y de confianza, y la lógica pública que privilegia el libre acceso a los recursos.

#### **4.3 El sistema institucional territorial en General Pico**

En la introducción se expuso que se parte de la noción de territorio como un constructo que es resultado del accionar de los actores que allí se desenvuelven<sup>245</sup>, y donde cobra una significativa relevancia las relaciones socio-institucionales (empresas, centros de investigación, organismos públicos, entidades financieras) en la configuración de capacidades locales. Como se verá más adelante, en General Pico, logró conformarse –con principal fuerza en los años ‘70 y ‘80– un imaginario colectivo asociado a una identidad de rasgos industrialistas, mediante vinculaciones dialécticas entre empresas y territorio<sup>246</sup>. Ese sistema axiológico, en línea argumentativa con Vázquez Barquero (2000), colaboró en la definición de objetivos comunes y en el diseño de una visión estratégica desde lo local.

Como ya se discutió anteriormente, un entorno de desarrollo requiere de un andamiaje institucional y de capacidades adecuadas, para canalizar las iniciativas de los agentes locales. Por

---

<sup>245</sup> En la perspectiva de Raffestin, el territorio puede entenderse como la manifestación espacial del poder en las relaciones sociales, que están determinadas por la presencia de energía en las acciones y estructuras concretas, y de información en las acciones y estructuras simbólicas (Schneider y Peyré Tartarug, 2006).

<sup>246</sup> Esta apreciación simbólica aparece en los testimonios, documentos oficiales y en publicaciones periodísticas, en los que le asignaba, a la Localidad, un perfil industrial y promotor del desarrollo.

lo tanto, las instituciones cumplen un papel relevante en habilitar la participación de la comunidad en la construcción de acuerdos y de consensos tendientes a alcanzar logros comunes. La idea de territorio como un espacio construido por relaciones sociales y regulado por instituciones públicas y privadas aumentan las oportunidades empresarias para enfrentar los desafíos de la dinámica económica, con las ventajas competitivas derivadas de las economías externas y de las acciones conjuntas (Ferraro y Costamagna, 2000).

La presencia de distintas entidades de carácter educativo, tecnológico, empresarial, asistencial, financiero, etc. permiten configurar un entorno apto para los procesos innovadores locales, y para organizar la actividad productiva en torno a redes institucionales. Esta coordinación estratégica –argumenta Albuquerque (2007)– facilita que el desarrollo de las empresas pueda pensarse en sintonía con el desarrollo de la región.

De acuerdo con los modos de desarrollo propuestos por Arocena (2001) (sintetizados en el cuadro n° 1 p. 21), en los años ‘70 y hasta mediados ‘80, en la localidad de General Pico se constataron ciertas regularidades encuadradas dentro de un “modo de desarrollo con tendencia a la integralidad”, es decir que existía cierta disposición a vincular las realizaciones de índole productivas o económicas con los aspectos socioculturales de la Localidad. Ello se expresó –principalmente– en la participación de distintos sectores públicos y privados en la elaboración de proyectos comunes, como también en los intercambios interinstitucionales entre distintas esferas del medio. Pero, luego, se adoptaron formas más cercanas a los “modos de desarrollo según la capacidad de respuestas diferenciadas al entorno” lo cual significó, en algunos casos, la puesta en práctica de diversas habilidades para procurar adecuarse a la realidad y, en otros, la inmovilización sin integración a una estrategia local.

Tal como se observa en los cuadros n° 40 y 41, desde los años ‘60, en la localidad de General Pico, tomó impulso la conformación de un sistema institucional, que fortaleció diferentes áreas de trabajo productivo y profesional, así como también, los espacios de cooperación y las relaciones interinstitucionales<sup>247</sup>. En sintonía con lo argumentado por Arocena (2013), esos marcos institucionales –de carácter público y privado– contribuyeron con la cultura emprendedora local y, la configuración del tejido institucional, dio cuenta de objetivos compartidos y de una participación activa en distintos proyectos e iniciativas locales, a través del acompañamiento o del impulso a las propuestas, del intercambio de información y la difusión de

---

<sup>247</sup> El aporte de informantes insertos en distintas entidades de la Localidad arrojó luz sobre sus competencias en el desarrollo local, sus formas vinculares, sus posicionamientos en la generación de propuestas, y sus visiones prospectivas.

conocimientos, de las acciones cooperativas, y de la toma de decisiones en conjunto. De ese modo, la estructura social adquirió una cohesión interna, en base a los logros comunitarios de sus instituciones intermedias y al papel de la actividad privada en el desarrollo productivo (Peyronnet, 2005).

Por consiguiente, se considera que la Localidad generó un clima social permeable a los procesos de aprendizajes interactivos y a la formación de un sistema de redes –entre actores locales público y privado– favorable a los proyectos colectivos. La presencia de instituciones formativas permitía incorporar conocimientos formales a los saberes tácitos de las empresas –adquiridos con las experiencias del saber hacer– para elaborar estrategias competitivas, y ello contribuía a reforzar el tejido social.

Como luego se detalla, si bien este entramado organizacional se fue conformando a lo largo del período de estudio, el sistema de interrelaciones cobró mayor grado de intensidad durante las décadas del ‘70 y ‘80, contribuyendo a fortalecer la identidad colectiva local. Se propone que ello obedeció al impulso brindado por el accionar de los actores del medio que traccionaban las posibilidades de promover un desarrollo local mediante la actividad industrial. Varios responsables de empresas locales tenían una participación en entidades sociales y cooperativas del medio y ello les permitía reforzar los lazos con la comunidad<sup>248</sup>.

Se puede decir, entonces, que en ese período se forjaron “capacidades localizadas”<sup>249</sup> con una trama institucional, sociocultural y política favorable al desarrollo de sus rasgos idiosincráticos, mediante la circulación de información, conocimientos y habilidades, aunque todavía muy alejada del entramado de redes propio del mundo industrializado.

La presencia de un ambiente organizacional local abierto a la interrelación entre instituciones públicas y privadas posibilitó la participación del sector empresarial en las decisiones del medio. Aunque las estrategias de asociatividad y de cooperación empresarial para encarar gestiones conjuntas fueron débiles, las instituciones intermedias tuvieron un papel destacado como coordinadoras de las acciones entre los distintos actores locales y, a la vez, como base de apoyo de las actividades productivas territoriales<sup>250</sup>.

Desde fines de los años ‘60, varias entidades –de distinto origen– ya estaban presentes en General Pico y, algunas, lograron mantener sus actividades con el transcurso del tiempo, sin

---

<sup>248</sup> Varias de las fuentes testimoniales coincidían en el papel protagónico de algunos referentes del medio.

<sup>249</sup> Las capacidades localizadas son, para Moltoni y Gorenstein (2010), los “activos específicos” como: la trama institucional, la cultura, la infraestructura o los factores políticos que promueven o condicionan la competitividad de las aglomeraciones manufactureras.

<sup>250</sup> Así, lo ponían de manifiesto los actores locales entrevistados.

perjuicio de sufrir algunos altibajos en sus desempeños. En el sector público se destacó el accionar del Municipio con políticas promotoras para microemprendimientos productivos. Por su parte, tanto la Escuela Técnica n° 2 como la posibilidad de iniciar carreras de Ingeniería (a partir de un acuerdo con la Universidad Tecnológica Nacional de Bahía Blanca) contribuyeron a la capacitación de recursos humanos requeridos por el sector productivo, mientras que la asistencia financiera corría principalmente por cuenta de la sucursal del Banco Industrial (luego BANADE). En el ámbito privado, la Corporación Industrial, Comercial y Agropecuaria Regional (C.I.C.A.R) promovió diversas actividades relacionadas con los propósitos de desarrollo productivo local.

A lo largo de la década del '70 se sumaron otras instituciones de carácter financiero –como una sucursal del Banco de La Pampa– y de carácter formativo –como el Taller Politécnico– con la intención de brindar asistencia crediticia y capacitación en trayectos técnicos. Ya en la década siguiente se instaló la Cámara Industrial de la Pampa (luego U.N.I.L.PA), y el Poder Ejecutivo local creó una comisión especial denominada Comisión Asesora Municipal de Promoción Industrial<sup>251</sup> destinada a decidir –junto con la autoridad política– las autorizaciones de radicación en el Parque Industrial y a estudiar las solicitudes crediticias del sector para canalizar, en función de ello, el financiamiento brindado por la autoridad comunal<sup>252</sup>. Con esa metodología, se mejoraba la selección de beneficiarios para realimentar la cuenta comunal que atendía la demanda de créditos.

Según se analizó en el capítulo 2, los años '90 fueron testigos de una severa regresión para la industria, aunque al mismo tiempo surgieron algunas iniciativas colaborativas tendientes a promover la actividad económica. A mediados de la década, nació la Fundación para el Desarrollo Regional con la propuesta de elaborar e implementar políticas favorables al desarrollo. También, se amplió la asistencia crediticia a diversos tipos de microemprendimientos, por medio del Fondo Comunitario de Producción y Desarrollo (antes Fondo Municipal de Promoción Industrial), y ello, indudablemente, reflejó la necesidad de reactivar el alicaído entramado productivo de la Localidad.

---

<sup>251</sup> La Ordenanza n° 08/88 de la Municipalidad de General Pico establecía como propósitos en el artículo n° 1 "favorecer el crecimiento industrial y cuya misión será la de asistir y asesorar al Intendente Municipal en todo lo atinente a Promoción Industrial". Mientras que el artículo n° 2 sostenía que "las funciones de la Comisión Asesora consistirán en proponer las líneas de acción para difundir los beneficios con que puedan contar potenciales inversores en cuanto a la infraestructura del Parque Industrial de la ciudad, aspectos impositivos, crediticios, etc., aconsejar sobre el perfil industrial deseado para General Pico, coordinar acciones para la búsqueda de inversores e integrar comisiones a fin de realizar gestiones propias de su misión ante organismos públicos o privados". "Programa de Complementación financiera. Fondo Solidario" en *Banco de experiencias locales* Universidad Nacional de Quilmes. Recuperado de: [http://bel.unq.edu.ar/modules/bel/bel\\_see\\_exper.php?id=551&op=view&cmd=related](http://bel.unq.edu.ar/modules/bel/bel_see_exper.php?id=551&op=view&cmd=related) Consultado en junio 2017.

<sup>252</sup> CFI (2001).

En el cuadro n° 40 se observa una matriz organizacional propicia al desarrollo local, en los años ‘70 y ‘80 aunque, en la década siguiente, algunas de las entidades perdieron el protagonismo detentado en la época más floreciente de la Localidad, como por ejemplo los ámbitos de formación técnica, la Comisión asesora municipal o C.I.C.A.R.<sup>253</sup>.

**Cuadro n° 40: Matriz organizacional de General Pico (1960-2000)**

Décadas	1960	1970	1980	1990
Sector Público	Municipio			
	Sucursal Banco Industrial ⇔ BANADE			
	(carrera de Ingeniería) Anexo UNT ⇔		(carrera de Ingeniería)UNLPam	
	Escuela Técnica n° 2			
			Taller Politécnico	
			CERET	
Sector Privado	CICAR			
			Comisión asesora municipal de promoción industrial	
			CILPA/UNILPA	
Sector Mixto	Banco de La Pampa			
				FDR

Fuente: elaboración propia en base a distintas fuentes

Esa matriz dio cuenta de un entorno favorable, en General Pico, para promover actores comprometidos en llevar adelante diferentes propuestas tendientes a mejorar la realidad económica-social. Entre esos dirigentes se encontraron miembros de los directorios de las empresas destacadas en el medio, profesionales y técnicos de instituciones formativas, y representantes de organismos oficiales locales y provinciales.

Los temas de mayor interés en ese entramado organizacional eran lograr: la capacitación de recursos, el apoyo crediticio, los incentivos a los nuevos emprendimientos, la circulación de saberes, el grado de coordinación entre las instituciones, y el fortalecimiento de una comunidad, a partir de una identidad compartida. Estos propósitos, además, visibilizaban las tramas de poderes, las alianzas, las acciones participativas, los liderazgos y los conflictos en torno a la planificación

<sup>253</sup> En las entrevistas realizadas a actores del medio se hacía referencia a la “destrucción” de la formación técnica y al aletargamiento de algunas de las entidades locales.

y a la ejecución de políticas promotoras del desarrollo para posicionar, a la ciudad de General Pico, con un perfil industrial en la Provincia<sup>254</sup>.

Indudablemente, esa sinergia operada, aún durante la dictadura y en los primeros años de recuperación democrática, será consecuencia –como se verá en el capítulo 5– de una efervescencia social canalizada a través de empresas y de organismos del medio, con el propósito de impulsar un núcleo productivo en la Localidad<sup>255</sup>.

En función de las características institucionales se establecieron distintas esferas: la pública-estatal, representada por el municipio y los organismos oficiales; la privada-empresarial, nucleadora de cámaras, centros y asociaciones; la educativa-tecnológica conformada por institutos de formación y centros de investigación, y las entidades crediticias como herramientas catalizadoras de las demandas y de las iniciativas comunales (ver cuadro n° 41).

Dentro de esa clasificación pertenecían al primer grupo la Comisión asesora municipal y el Municipio, y al segundo organismos como la Corporación Industrial, Comercial y Agropecuaria Regional (C.I.C.A.R), la Unión Industrial de La Pampa (U.N.I.L.PA) y la Fundación para el Desarrollo Regional. Por su parte, las instituciones que daban forma a la esfera educativa eran la Escuela de Educación Técnica, el Centro Regional Tecnológico (CE.RE.T), la Facultad de Ingeniería de la Universidad Nacional de La Pampa y el Taller Politécnico, y entre las entidades financieras se destacaban el Banco de La Pampa y el Banco Nacional de Desarrollo (BANADE).

---

<sup>254</sup> “Así fueron surgiendo pequeñas y medianas industrias que ocuparon una importante cantidad de mano de obra y que contribuyeron a que General Pico fuera considerado como la capital industrial de La Pampa” (Peyronnet, 2005:9).

<sup>255</sup> Entrevista realizada al señor D’Amico, en la ciudad de General Pico, por Silvia Cantera el 19/5/2015.

**Cuadro n° 41: Mapa de las principales instituciones vinculadas al sector industrial en General Pico**

<b>Origen</b>	<b>Institución</b>	<b>Sector</b>	<b>Esfera</b>	<b>Objetivos</b>
1937	Escuela Provincial de Educación Técnica n° 2	Público	Educ-tecnol.	Capacitar técnicos que pudieran acompañar el incipiente desarrollo industrial vinculado a la producción de materiales necesarios para el laboreo agrícola.
1960	Sucursal Banco Industrial (BANADE)	Público	Financiera	Canalizar los recursos necesarios para llevar a cabo los programas y proyectos que interesen al desarrollo nacional.
1965	C.I.C.A.R	Privado	Empresaria	Fomentar el desarrollo de la localidad.
1969	Departamento de Ingeniería Anexo UTN	Público	Educ-tecnol.	Incorporar saberes científico-académicos al conocimiento de oficios.
1971	Sucursal Banco de La Pampa	Mixto	Financiera	Asistir a diferentes sectores productivos con créditos a medidos y largo plazo, y líneas de crédito especiales.
1979	Taller Politécnico	Público	Educ-tecnol.	Promocionar técnicos calificados en tornería, herrería y carpintería
1983	C.I.L.PA /U.N.I.L.PA	Privado	Empresarial	Fomentar la industria y el desarrollo provincial.
1988	Comisión asesora municipal de promoción industrial	Mixto	Empresarial	Apoyar a política municipal de microemprendimientos.
1994	Fundación para el Desarrollo Regional	Mixto	Empresarial	Brindar asesoramiento, capacitación y financiamiento al sector productivo de la región
1996	CE.RE T	Público	Educ-tecnol	Diseñar y evaluar programas de educación tecnológica, asesorar a instituciones educativas de la región, y prestar servicios a pequeñas y medianas empresas

Fuente: elaboración propia en base a distintas fuentes

### **4.3.1 Esfera pública-estatal**

#### **4.3.1.1 Comisión Asesora Municipal de Promoción Industrial**

Este órgano consultor nació en 1988 para convalidar las políticas municipales referidas al desarrollo económico local y respaldar el fomento a las pequeñas empresas. Integrado por representantes de distintas instituciones del medio –posteriormente– se transformó en Comisión Asesora Municipal para la Producción, y mantiene su accionar en la actualidad.

Cabe aclarar que, hasta la creación de esa Comisión, las decisiones sobre la asistencia financiera a los proyectos corrían por cuenta exclusiva de la Comuna, pero con ella se amplió la participación a referentes locales, como una forma de democratizar la gestión. Sin contar con un reglamento de funcionamiento interno se constituyó en una mesa de diálogo, con el fin de delinear las acciones locales. Su función primaria era analizar distintos proyectos que contribuyeran a fomentar el desarrollo en la Localidad y, a partir de allí, cobró significativa experiencia para elaborar propuestas de promoción económico-social y otorgar apoyo financiero –fundamentalmente– a los microemprendimientos.

A través de este accionar, el Municipio, pudo ser el interlocutor de los planteos de distintos sectores y canalizar políticas activas en beneficio de la comunidad. En apoyo de estas iniciativas, en 1996, el Poder Ejecutivo municipal creó la Secretaría de Producción y Hacienda con el propósito de diseñar programas específicos bajo una apoyatura técnica, y destinar los recursos necesarios para su implementación (Peyronnet, 2005).

Ese mismo año, y en forma conjunta, se elaboró un “Plan de Recuperación Piquense”<sup>256</sup>, en respuesta a los efectos ocasionados por el cierre de varias empresas, con el objetivo de fomentar iniciativas y apoyar a las empresas que carecían de acceso a los circuitos normales de financiamiento. Este Plan contaba con tres líneas de acción: la asistencia financiera a las Pymes, las capacitaciones a los titulares de microempresas y a los trabajadores excluidos del sistema laboral, y el apoyo económico a empresas en la búsqueda de nuevos mercados. Los recursos provenían de la recaudación en concepto de tasas y de servicios municipales y de un Fondo Comunitario para la Producción y el Desarrollo (FOCOPRODE), que surgía de gravar los metros de frente de las propiedades del ejido urbano<sup>257</sup>. Otras fuentes de recursos era el recupero de créditos otorgados, los alquileres de galpones municipales, y las transferencias por coparticipación del gobierno provincial (Peyronnet, 2005).

A partir de este Plan se planteó el trabajo conjunto entre el Municipio y la Fundación de Desarrollo Regional (FDR) integrada, como se verá más adelante, por varias instituciones del medio. A través de reuniones periódicas se establecían las líneas de acción y se buscaban consensuar intereses en base al diálogo intersectorial, como fue el acuerdo con el sector comercial de fijar prioridades de financiación para el sector productivo. Esto dio cuenta de una participación abierta, que dejaba atrás los intereses sectoriales y fortalecía los vínculos entre actores e instituciones del medio.

La experiencia de concertación pública-privada permitió la participación de vecinos, instituciones y autoridades comunales en la definición de las políticas locales en el largo plazo, en un creciente proceso de democratización en la toma de decisiones, lo cual contribuyó a reforzar las capacidades y las redes institucionales, y a transparentar la administración de los recursos en acciones sustentables en el tiempo<sup>258</sup>.

---

<sup>256</sup> Ordenanza Municipal n° 34/96 del Concejo Deliberante de General Pico.

<sup>257</sup> Esa tasa se fijó en 0,24 dólares por metro de propiedad lo que permitía, hacia el 2004, una recaudación aproximada de 30.000 dólares mensuales (Concertación público-privada para el desarrollo económico local, 2005).

<sup>258</sup> Concertación público-privada para el desarrollo económico local (2005).

La entrega de microcréditos constituyó, entonces, un instrumento dinamizador de los circuitos económicos locales de las microempresas<sup>259</sup>. Su metodología de intervención se focalizó en el otorgamiento de créditos, pero sin ampliar su accionar hacia instancias de capacitación, de asistencia técnica o de acompañamiento a los proyectos productivos. Por otra parte, aunque su principal objetivo radicaba en promover la reactivación de pequeñas empresas excluidas del sistema bancario formal, en la práctica la asistencia se canalizó hacia empresas formales ya existentes, sin atender a los emprendimientos nuevos con mayor grado de informalidad, y frente a la ausencia de un manual de procedimiento, en muchos casos, la toma de decisiones se realizaba en función de criterios diferenciados (Foschiatto y Stumpo, 2006).

Sin embargo, este esquema de participación sectorial comenzó a debilitarse a mediados del 2001 debido a las dificultades económicas, a la disminución de los aportes municipales para las actividades productivas, y a la reasignación de prioridades. Una vez desatada la crisis, los reclamos sectoriales se hicieron más imperativos y se priorizaron las soluciones particulares, por sobre el trabajo conjunto<sup>260</sup>.

### **4.3.2 Esfera privada-empresarial**

#### **4.3.2.1 Corporación Industrial, Comercial y Agropecuaria Regional (C.I.C.A.R)**

En noviembre de 1965 se fundó, en General Pico, la Corporación Industrial, Comercial y Agropecuaria Regional (C.I.C.A.R), con el fin de fomentar el desarrollo de la Localidad y el progreso empresario colectivo, a través de la consolidación de las actividades económicas, la promoción del crecimiento, la generación de empleo, y el fomento de la responsabilidad social en las instituciones del medio. Entre los objetivos planteados en los marcos estatutarios de la Entidad sobresalían la defensa del interés sectorial y de la comunidad, la agrupación de empresas

---

<sup>259</sup> “El considerable desarrollo industrial de los años setenta y las repetidas crisis experimentadas en las siguientes décadas llevaron a la Municipalidad a poner en marcha un conjunto de políticas e iniciativas que posibilitaran nuevamente un crecimiento sostenido de la producción local. En línea con esto, se decidió promover muy activamente aquellos sectores que ofrecen ventajas comparativas y otorgar créditos acordes con los diferentes sistemas de producción, procurando fomentar la eficiencia y la competitividad de las empresas. Por estas razones, el programa de crédito implementado se orienta hacia las pymes más estables y dinámicas y excluye, en cambio, a las microempresas de subsistencia” (Foschiatto y Stumpo, 2006:217).

<sup>260</sup> Para atender a esta situación se optó por potenciar el funcionamiento de la FDR y asignar mayor protagonismo a las instituciones intermedias y se transfirió la estructura física y personal de la Secretaría de Producción y Hacienda a la Fundación para que continuara con las actividades. En el año 2005 se firmó el Acuerdo de Complementación para el Fomento del Desarrollo Local, por Resolución del Concejo Deliberante de General Pico n° 58/05, que hizo efectivas dos líneas de acción: el financiamiento a microempresas y el desarrollo de bases estadísticas locales a partir de la sistematización de información de distintas instituciones como bajas y altas comerciales, consumo energético de empresas, habilitaciones municipales, etc. (Concertación público-privada para el desarrollo económico local, 2005).

en cada sector, el estudio de la realidad económica y social, y el apoyo a la descentralización en la radicación de nuevas industrias, para cuya concreción se crearon los departamentos: Industrial, Comercial, Agropecuario y de Promoción<sup>261</sup>.

En 1967 realizó gestiones para concretar, en la Localidad, el dictado de cursos de Ingeniería por parte de la Facultad Tecnológica Regional de Bahía Blanca y su afiliación a la Unión Industrial Argentina (UIA), le permitió participar de donaciones, de negociaciones paritarias con la Unión Obrera Metalúrgica (UOM), y ser sede, en 1970, de las “Jornadas Industriales de La Pampa”. En ellas se debatieron temas en torno al rol del Estado en la economía, a la instrumentación de leyes de promoción industrial, y a la instalación de Parques Industriales que, como se vio, tuvo concreción en 1974.

Para obtener créditos accesibles para las empresas y para viviendas, y con el fin de alentar la inversión estrechó vinculaciones con instituciones crediticias como el Banco Nacional de Desarrollo y, posteriormente, con el Banco de La Pampa. También, plateó la necesidad de estudiar la realidad económico-social regional, para lograr coordinar acciones y orientar el desarrollo de la producción y la comercialización<sup>262</sup>.

Además, C.I.C.A.R se vinculó –junto con otras instituciones como las Cámaras de Comercio, Industria y Producción de distintas localidades, la Cámara de la Construcción, la Cámara de expendedores de combustibles, la Asociación de Hoteles, Bares y Restaurantes, etc.– a la Federación Económica de La Pampa. Esta última surgió a fines de 1973, en estrecha relación con la Confederación General Económica de la República Argentina con la finalidad de nuclear a las distintas instituciones vinculadas con la actividad económica provincial, apoyar y coordinar el accionar de sus asociados, representar a las entidades asociadas ante poderes públicos u otros organismos, y vincular a las entidades en el orden nacional provincial y regional (Alvarellos y Troiani, 1985).

Como se verá más adelante, un objetivo importante era detener el éxodo de jóvenes y, hacia allí, se orientaron muchas de las gestiones realizadas por C.I.C.A.R para radicar, en la ciudad, las Facultades de Ingeniería y Veterinarias de la UNLPam, colegios secundarios y técnicos, y distintas instituciones bancarias, comerciales e industriales. También, las obras de infraestructura, los programas de vivienda y los servicios sociales para los asociados fueron cuestiones de interés recurrentes para la Institución.

---

<sup>261</sup> Centenario de General Pico (2005).

<sup>262</sup> Suplemento *Región* (2005).

La Entidad accionó contra aquellos condicionantes el progreso de la economía local, como el incremento impositivo o la presencia de vendedores ambulantes, e intervino en la creación de otras instituciones como C.I.L.PA (luego U.N.I.L.PA) y el Centro de Acopiadores. Fomentó la pavimentación de la ruta nacional n° 143, y otras rutas que vinculaban, a la Localidad, con el norte de la Provincia y con el oeste de Buenos Aires, para acentuar su inserción regional. También, como se dijo, participó activamente en la gestión para crear carreras universitarias, y promovió la instalación del Frigorífico Vizental y Cía. y de la planta pasteurizadora local, con la intención de canalizar el impulso industrial de la ciudad.

Desde sus inicios tuvo como función detectar los intereses comunes y trabajar en procura de su realización y fue, junto a otras instituciones, el motor de tracción de las acciones comunitarias que –a posteriori– podían recibir apoyo desde la esfera oficial. Sin embargo, la inestabilidad de los años ‘80 condicionó su accionar en la Localidad y, en ese contexto, se limitó más a intentar sostener los desempeños de las empresas que a incentivar el desarrollo industrial. De este modo, se buscaron espacios de encuentro y de diálogo entre las entidades y los actores locales, para construir acuerdos y elaborar estrategias cooperativas, para sobrellevar las dificultades del período. En este sentido, se realizaron reuniones con dirigentes de diversas ramas políticas, para establecer alianzas y superar los conflictos partidarios<sup>263</sup>. Además, en 1987, y por iniciativa de la Entidad se realizó la Asamblea Nacional de Emergencia Empresaria, con la participación de numerosas cámaras del sector agropecuario, industrial y comercial del país. De allí salió un documento llamado “Declaración General Pico”, que planteaba la unión entre entidades empresarias, para solicitar cambios en las políticas económicas en defensa del sector empresarial y de la actividad productiva<sup>264</sup>. Distintos encuentros y jornadas de reflexión realizadas con representantes de otras asociaciones, con economistas y analistas políticos, y su participación en: el Banco de La Pampa, Vialidad Provincial, Fundación Chadileuvu, la Comisión Permanente de Recursos Hídricos, o la Comisión Municipal de Promoción Industrial dieron marco a una intervención activa de C.I.C.A.R en espacios de discusión sobre la realidad del país, y como portavoz de las inquietudes de sus asociados en las esferas de poder.

Aunque supo ser una de las entidades con mayor reconocimiento de la Provincia y logró nuclear más de 500 socios para canalizar el progreso empresario y colectivo, en el nuevo siglo su

---

<sup>263</sup> Como fue el caso de la reunión llamada de “Convivencia Política”, realizada en 1983 entre dirigentes de distintos partidos políticos, en el Club Independiente de General Pico, con el fin de generar debates constructivos en el nuevo marco democrático (*Región*, 2005).

<sup>264</sup> Suplemento *Región* (2005).

actividad comenzó a debilitarse y en la actualidad su accionar se ha reducido significativamente. La pérdida de asociados, los problemas de endeudamiento, la baja de prestaciones de servicios y el despido de personal fueron los principales problemas que pusieron en jaque a una Institución de larga trayectoria en la búsqueda del crecimiento comercial e industrial privado en la Localidad<sup>265</sup>.

#### **4.3.2.2 Cámara Industrial de La Pampa - Unión Industrial de La Pampa**

Esta institución nació con la recuperación de la democracia y con el proceso de normalización de las centrales empresariales nacionales –como la UIA– tras un período de intervención militar. En ese momento se reconocía a General Pico como “capital industrial” y ello motivó la necesidad de concebir una organización capaz de contener al colectivo industrial pampeano. Así, las primeras gestiones tuvieron lugar en 1982 con el apoyo de C.I.C.A.R y, el 28 de mayo de 1983, más de trescientos industriales pampeanos reunidos en el Club Estudiantil de Castex fundaron la Cámara Industrial de La Pampa (C.I.L.P.A) que, al año siguiente, obtuvo la personería jurídica<sup>266</sup>. Instalada en General Pico, su primera presidencia estuvo en manos de un representante de Industrias Maracó, que de algún modo “validaba el reconocimiento a la trayectoria industrial piquense”<sup>267</sup>.

Posteriormente, modificó su nombre por Unión Industrial de La Pampa (U.N.I.L.P.A) con distritos en las localidades de General Acha, Santa Rosa, General Pico, 25 de Mayo, Macachín, Eduardo Castex y Quemú Quemú. En su estatuto estableció como principales finalidades: fomentar el espíritu de asociación entre los empresarios industriales para promover la defensa de la industria nacional; defender los intereses profesionales del sector industrial pampeano con representación ante los poderes públicos y otros organismos; contribuir al progreso industrial; suministrar a sus asociados todo tipo de información y asesoramiento en materia legal, económica, impositiva, laboral y provisional; fomentar la racionalización de las empresas y la capacitación de empresarios, ejecutivos y obreros, y tratar con entidades obreras de la prevención o solución de los conflictos gremiales<sup>268</sup>. Su prioridad era fomentar la industria y el desarrollo

---

<sup>265</sup> En octubre del 2014, realizó la última reunión y, a partir de allí, no se convocó a asamblea ni se presentó balance. No presentó actividades para el desarrollo comercial, e industrial y se orientó a trabajar en relación con licitaciones del ámbito provincial público. “¿Y dónde está CICAR?” en *En boca de todos HD* 24/4/1015. Recuperado de: <http://www.enbocadetodoshd.com.ar/locales/2015/4/24/donde-esta-cicar-313.html> Consultado en mayo 2016.

<sup>266</sup> Por Decreto del Poder Ejecutivo de la Provincia de La Pampa N° 732. Boletín Oficial de la provincia de La Pampa n° 1530 del 30/3/84.

<sup>267</sup> El Ing. Hugo Delgado (h) fue el primer presidente de la Organización (Centenario de General Pico, 2005).

<sup>268</sup> UNILPA (1994) Estatuto.

provincial, y desde allí participó activamente en la elaboración de leyes de promoción industrial, en la Unión Industrial Argentina, en la Confederación Nacional de la Industria, en el impulso de ferias y de misiones comerciales al exterior, y en numerosas iniciativas comunitarias<sup>269</sup>.

Más allá de los contratiempos que debió enfrentar el sector industrial, la institución logró sostener su actividad conformando, a principios de los '90, la primera Mesa del Encuentro Empresarial Pampeano y propiciando, especialmente, la capacitación empresarial y laboral. En el 2002, implementó un programa de ayuda en diecinueve empresas radicadas en General Pico, Trenel y Guatraché, con fondos de Nación, para evitar su cierre y garantizar el cobro de haberes a más de seiscientos empleados<sup>270</sup>.

#### **4.3.2.3 Fundación para el Desarrollo Regional (FDR)**

De acuerdo con lo previamente analizado, los '90 fueron años de agudas dificultades para la producción industrial tanto a nivel nacional como provincial. Las limitaciones en el financiamiento constituyeron uno de los principales problemas para mejorar la capacidad competitiva y ello ocasionó que, a nivel local, se buscaran fuentes alternativas para priorizar el desarrollo endógeno. Por ese motivo, en un marco de concertación público y privado, se fortaleció la colaboración entre organismos estatales e instituciones intermedias con la finalidad de generar acciones beneficiosas para la comunidad, y diseñar algunas estrategias superadoras de las dificultades planteadas. Esa intención de participar en la elaboración de políticas de desarrollo para la región requirió de un marco jurídico más adecuado y, en 1994 a instancias del Concejo Deliberante de General Pico surgió la Fundación para el Desarrollo Regional, cuyo antecedente fue el trabajo de la Comisión Asesora Municipal de Promoción Industrial integrada por organizaciones del medio que, como ya se expresó, respaldaban la política municipal de microemprendimientos (Peyronnet, 2005).

Sus propósitos más importantes eran brindar asesoramiento, capacitación y financiamiento al sector productivo de la región. Estaba integrada por representantes de diez instituciones del ámbito local, y su área de influencia abarcaba la región norte de la Provincia integrado por los departamentos de Maracó, Realicó, Quemú-Quemú, Conhello, Trenel, Rancul y Chapaleufú. Entre sus objetivos se encontraban fortalecer un órgano interinstitucional pluralista, generar políticas de desarrollo consensuadas y derivar fondos públicos municipales hacia el desarrollo

---

<sup>269</sup> Centenario de General Pico (2005).

<sup>270</sup> "Lanzaron un plan de ayuda a empresas en crisis". Diario *La Arena* Recuperado de:

<http://aristotelizar.com/pymes/2008/10/22/lanzaron-un-plan-de-ayuda-a-empresas-en-crisis/> Consultado junio 2017.

local. Se trataba de un organismo mixto, que fomentaba acciones para la promoción de los sectores económicos<sup>271</sup>.

Con el correr del tiempo se incorporaron otras asociaciones que abarcaron un amplio espectro de actores y de sectores como: el Público (Municipalidad y Concejo Deliberante); el tecnológico (INTA); el educativo (Facultad de Ingeniería y Facultad de Ciencias Veterinarias de la UNLPam y CE.RE.T); el de profesionales/empleados (Consejo Profesional de Ingeniería y Arquitectura La Pampa-C.P.I.A.L y la Confederación General del Trabajo-C.G.T); el cooperativo (Cooperativa Regional de Electricidad y Obras de General Pico-CORPICO y la cooperativa de trabajo La Histórica Ltda.) y el privado (U.N.I.L.PA; C.I.C.A.R; Cámara de Comercio y Afines-C.C.yA, y Centro de Acopiadores de Cereales de La Pampa y limítrofes).

El estatuto de la FDR hace referencia a la creación de una entidad sin fines de lucro, para propender al bien común y al propósito de extender su cometido hacia el resto del país. Su objetivo principal es contribuir al desarrollo económico, tecnológico y social de la región para mejorar la calidad de vida de la población. Entre sus funciones se proponen elaborar e implementar políticas favorables al desarrollo; fomentar fuentes de trabajo, capacitación y asesoramiento; brindar cobertura jurídica a microemprendimientos; colaborar con instituciones que elaboren y transfieran tecnología; ejecutar programas de integración y desarrollo tecnológico social y económico; promover el asociacionismo empresarial, y organizar un banco de información de interés para los fines propuestos.

La Fundación contaba con un patrimonio inicial derivado del aporte de una suma igualitaria por parte de sus miembros, que podría incrementarse a partir de contribuciones, subsidios o donaciones recibidas y de las rentas derivadas de su propia actividad. Era gestionada por un Consejo de Administración de cuarenta miembros permanentes cuya reunión ordinaria se realizaba anualmente, aunque podía llamarse a reunión extraordinaria si la situación lo ameritaba. Además, tenía la facultad de crear un Comité Ejecutivo integrado entre tres y nueve miembros en el que podía delegar funciones<sup>272</sup>.

En sus Memorias figuraban las actividades realizadas como la inscripción como entidad capacitadora dentro del régimen de Crédito Fiscal, implementado por el Instituto Nacional de Educación Tecnológica; la participación en la red de consultores del programa *Business Cooperation Network*, de la Unión Europea, tendiente a fomentar la cooperación entre empresas

---

<sup>271</sup> Fundación para el Desarrollo Regional. Recuperado de: <http://www.fundacionregional.com.ar/objetivos.php>  
Consultado en mayo 2016.

<sup>272</sup> Estatuto de la Fundación para el Desarrollo Regional.

nacionales y extranjeras; el desarrollo de seminarios sobre vocaciones empresarias de jóvenes, para su formación en el mundo empresarial; la capacitación de operarios de la industria textil y la implementación de talleres ocupacionales, financiados por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de la Nación, para desarrollar capacidad laboral de calidad<sup>273</sup>.

Como anteriormente se expuso, la FDR participó en 1996 de la formulación del Plan de Recuperación Piquense, con el objetivo de brindar asistencia financiera a pequeños y a medianos emprendimientos –frente al cierre de varias empresas en la Localidad– y de ofrecer apoyo económico a misiones comerciales nacionales e internacionales. En relación con los recursos, a partir del año 2005, la FDR comenzó a recibir en forma de subsidio una parte del Fondo Comunitario para la Producción y el Desarrollo que el municipio recaudaba, y a gestionar la cobranza de la cartera de créditos otorgados anteriormente. Con estos recursos pudo brindar asistencia financiera a microempresas locales.

Entre los principales resultados obtenidos por el accionar de la Fundación<sup>274</sup> se destacan, por un lado: el espacio de diálogo que favoreció la integración horizontal de diferentes actores e instituciones del medio y permitió consolidar líneas de acción tendientes al desarrollo local, mientras que, por otro lado, posibilitó diseñar planes de asistencia a corto plazo para las empresas locales<sup>275</sup>.

### **4.3.3 Esfera educativa-tecnológica**

#### **4.3.3.1 Escuela Provincial de Educación Técnica n° 2 de General Pico**

El 19 de septiembre de 1937 tuvo lugar la inauguración de la Escuela de Artes y Oficios, como resultado del accionar de un grupo de vecinos que percibieron la necesidad de crear una institución de capacitación técnica, para acompañar al incipiente desarrollo industrial de la Localidad –principalmente– vinculado a la producción de materiales de laboreo agrícola. Fue el

---

<sup>273</sup> Memorias de la Fundación para el Desarrollo Regional (1997).

<sup>274</sup> “La fundación surgió en épocas de crisis en nuestra región y en nuestra comunidad y desde su inicio su razón de ser fue su carácter interinstitucional. Hoy, 20 años más tarde, podemos decir que más allá de diversas administraciones, más allá de diversos dirigentes en las diversas instituciones que la componen, el norte de la fundación siempre estuvo claro y fue promover el desarrollo local en el sentido amplio del término esto no es sólo desarrollo económico, no es sólo producción, sino que es atender al factor humano y al recurso primordial que un pueblo tiene, que son las personas que en él habitan. Por ello hoy continuamos trabajando en asistencia técnica, en capacitación, en acceso a herramientas provinciales y nacionales. La Fundación es hoy una ventanilla muy importante para quién tenga una idea de negocio, una propuesta o un emprendimiento” (José Luis Sánchez, gerente de la FDR) Diario *La Reforma* 14/11/2014 “Realizaron taller de Desarrollo Territorial”. Recuperado de: <http://www.diariolareforma.com.ar/2013/20o-aniversario-de-la-fdr/> Consultado en junio 2017.

<sup>275</sup> Cuando la financiación tanto en instituciones privadas como públicas de nivel nacional era inexistente (Peyronnet, 2005).

primer colegio secundario de la ciudad y la primera escuela industrial del Territorio Nacional de La Pampa<sup>276</sup>. En 1948, pasa a llamarse Escuela Industrial de Ciclo Medio y, luego, Escuela Industrial de la Nación.

En 1962, estableció un sistema de internado que permitió el arribo de estudiantes de localidades más alejadas, y ello reflejó su influencia extendida por toda la Provincia, bajo el estímulo de las perspectivas desarrollistas. Consecuentemente, la Escuela, cumplió con la formación de técnicos que acompañaron el progreso industrial de la Localidad y, en los años ‘80, implementó el Sistema Dual Escuela Empresa<sup>277</sup> con el propósito de actualizar la enseñanza de los institutos técnicos a la tecnología de la producción moderna, y se vinculó con un sistema de pasantías del Ferrocarril Sarmiento que sirvió de prácticas para el alumnado. La escuela tuvo como principal objetivo estrechar vínculos con la esfera productiva, a partir de la formación de operarios y de técnicos que pudieran cubrir las demandas del sector<sup>278</sup>.

La década de los ‘90 representó una instancia dificultosa para las escuelas técnicas, desaparece el Consejo Nacional de Educación Técnica (CONET) y las escuelas técnicas pasan al ámbito provincial. La Ley Federal de Educación introdujo cambios en las titulaciones y se perdieron los títulos de maestro mayor de obra y el de técnico mecánico. La desinversión en materiales y en equipos fue un problema preocupante para las escuelas técnicas, que se fueron alejando del proceso de cambio tecnológico permanente, y mostraron serias incapacidades para formar recursos humanos acordes a las necesidades del mundo laboral.

Sin embargo, y más allá de esos contratiempos, a partir del 2003 se operó un resurgimiento de las escuelas industriales provinciales –a través de nuevas inversiones en infraestructura y en equipamiento– y la recuperación de títulos que permitieron, a la Institución, ofrecer nuevamente una currícula con trayectos técnicos orientados a la construcción y a la electromecánica y, de ese modo, poder volver a educar para el trabajo y cubrir la demanda del sector productivo<sup>279</sup>.

---

<sup>276</sup> La Pampa fue, hasta 1951, Territorio Nacional creado por la Ley n° 1532 de 1884.

<sup>277</sup> Corresponde a una experiencia puesta en marcha, en 1980, en algunos establecimientos dependientes del CONET para la formación de personal calificado en ocupaciones del sector industrial y de servicios, y en sus fundamentos se expresaba la necesidad de dar respuestas a las expectativas de desarrollo tecnológico industrial en el país. Este novedoso régimen de “aprender haciendo” comprendía la integración entre el Estado y la actividad privada y permitía complementar la formación teórica con un aprendizaje práctico laboral realizado en las empresas participantes, ello brindaba la posibilidad de acceso a problemas reales del mundo de trabajo y a un equipamiento modernizado. Ministerio de Cultura y Educación. Consejo Nacional de Educación Técnica. El sistema de Educación Técnica Dual. Justificación del proyecto. Recuperado de:

<http://www.bnm.me.gov.ar/giga1/documentos/EL003827.pdf> Consultado en abril 2015.

<sup>278</sup> Suplemento *Región* (2012).

<sup>279</sup> Según palabras de un directivo ... “Veníamos de una época muy difícil para la escuela técnica que en la década del ‘90 fue prácticamente destruida, y nuestro desafío era volver a los lineamientos de aquella escuela técnica, pero con las tecnologías actuales era un proceso muy difícil, era recomenzar, pero no solo la escuela, sino la estructura de

#### **4.3.3.2 Facultad de Ingeniería (UNLPam)**

Hacia 1967, comenzaron las gestiones de C.I.C.A.R para crear una carrera terciaria en la ciudad, que se concretó, dos años más tarde, cuando por resolución del Rectorado de la Universidad Tecnológica Nacional (UTN) se estableció como anexo de la Facultad Regional Bahía Blanca la carrera de Ingeniería Mecánica y –al año siguiente– con la de Ingeniería Electromecánica. En 1973 se dictó la resolución de creación de las dos carreras completas en la Localidad, ya que hasta ese momento los estudiantes completaban sus estudios en sedes de Bahía Blanca, por lo cuál recién en 1978 se produjo la primera promoción de ingenieros mecánicos egresados en General Pico. El traspaso de la Delegación General Pico de la UTN, al ámbito de la Universidad Nacional de La Pampa con la categoría de Departamento de Ingeniería se produjo en 1981 y dos años más tarde, por Decreto del PEN n° 840 se creó la Facultad de Ingeniería, con la carrera completa de Ingeniería Electromecánica, en esa estructura universitaria<sup>280</sup>.

Todo este recorrido de la formación académica significó un hito muy importante para la Localidad, contribuyó de manera directa en la circulación de conocimientos codificados, y con la presencia de ingenieros industriales en las direcciones de las empresas habilitó la incorporación de saberes científico-académicos al conocimiento de oficio para, así, atravesar con mayor flexibilidad y solvencia las exigencias tecnológicas del nuevo escenario.

#### **4.3.3.3 Taller Politécnico**

El Taller Politécnico de General Pico fue habilitado en el año 1979 en un galpón y con algunos tornos y, con el tiempo, logró promocionar técnicos calificados en tornería, herrería y carpintería. A través de los años aportó recursos humanos con muy buena capacitación hasta que, bajo la dependencia de la Dirección de la Familia y el Menor (Ministerio de Bienestar Social de La Pampa), se convirtió en el Centro Politécnico “Arturo Juan Ferrero”.

La inserción laboral de los egresados se daba a través de emprendimientos propios, con el armado de talleres y la oferta de sus servicios, o a partir del ingreso en algunas de las industrias del medio. La matrícula de la Institución siempre estuvo cubierta, pero en la década de 1990, las

---

las escuelas técnicas comandadas del (INET) Instituto Nacional de Educación Tecnológica” (Suplemento *Región*, 2012:9).

<sup>280</sup> Facultad de Ingeniería UNLPam. Recuperado de:

[http://www.ing.unlpam.edu.ar/Institucional\\_historia.php?menu\\_principal\\_activo=submenuinstitucional&submenu\\_activo=historia](http://www.ing.unlpam.edu.ar/Institucional_historia.php?menu_principal_activo=submenuinstitucional&submenu_activo=historia) Consultado en mayo 2016.

inscripciones menguaron y la cantidad de técnicos se redujo notablemente, en estrecha relación con el proceso de contracción, que vivió la industria nacional<sup>281</sup>.

#### **4.3.3.4 Centro Regional Tecnológico (CE.RE.T)**

En el año 1996, bajo la gobernación de Rubén Marín, se creó el Centro Regional Tecnológico (CE.RE.T) con sede en la Ciudad de General Pico, en el marco del Convenio firmado por el Ministerio de Cultura y Educación de la Nación y el Gobierno de la Provincia de La Pampa<sup>282</sup>. A través del mismo se proponía dar atención a las demandas de los sectores productivos con programas de formación, capacitación, asesoramiento e investigación aplicada. Entre sus objetivos se encontraban: diseñar, coordinar y evaluar programas de educación tecnológica, proporcionar asesoramiento a instituciones educativas de la región, prestar servicios a pequeñas y medianas empresas y a otros organismos, desarrollar un proceso de intercambio comunicativo entre el contexto socioeconómico<sup>283</sup>.

#### **4.3.4 Esfera financiera**

En primer lugar, es oportuno destacar que las dificultades de acceso a información más específica impiden realizar un examen exhaustivo del desempeño financiero de cada uno de los actores, por lo que el rol de la banca escapa a este trabajo y sólo se referencia, de manera tendencial, la orientación crediticia manifestada por las instituciones locales involucradas.

En un análisis sobre el mercado de capitales en la Provincia realizado por el CFI, en 1971, se consignaba una acotada estructura comercial de capitales –por la limitada presencia de mercados extra-bancarios y de valores– y una reducida capacidad de financiación. En ese sistema, no se negociaban aceptaciones bancarias, ni operatorias como el *leassing*, aunque sí se concedían préstamos de particulares a empresas comerciales bajo la forma de depósitos en cuentas personales, y se operaban préstamos de particulares a particulares que escapaban de los mecanismos controladores. Por su parte, las escribanías y los negocios de acopio actuaban como proveedoras de fondos, aunque también bajo sus propias modalidades<sup>284</sup>.

---

<sup>281</sup> *Diario de la Pampa*, 7/2/2012.

<sup>282</sup> Decreto provincial n° 2440/96. Recuperado de: [http://www.ceretlapampa.org.ar/files/decreto\\_2440.pdf](http://www.ceretlapampa.org.ar/files/decreto_2440.pdf)  
Consultado en mayo 2016.

<sup>283</sup> Historia del CE.RE.T Recuperado de: <http://www.ceretlapampa.org.ar/index.php/institucional/historia.html>  
Consultado en mayo 2016.

<sup>284</sup> Ello se desprende del análisis realizado sobre el mercado de capitales en la provincia por el CFI, hacia 1971.

Si bien, en la Provincia, existía un mercado bancario oficial principalmente integrado por el Banco de la Nación y el Banco de La Pampa, la cantidad de préstamos canalizados al sector industrial era muy reducida. La actividad primaria era la mayor receptora de créditos con promedios cercanos al 60% en 1970, pero el resto de las actividades recibía una financiación muy por debajo de esos valores.

El Banco de la Nación fue la primera entidad bancaria en General Pico, y acompañó desde 1909 su desenvolvimiento económico. Poseía una cartera de préstamos que superaban cómodamente los depósitos captados en la jurisdicción provincial, pero gran parte de esos recursos se destinaban al incremento de la producción agropecuaria, mientras el resto de los sectores productivos resultaban escasamente atendidos<sup>285</sup>. Sus recursos financieros se volcaban mayoritariamente a la producción agropecuaria y ello provocaba algunos efectos dinamizadores indirectos sobre las actividades industriales como: la elaboración de tranqueras y mangas, la de productos balanceados o la de caños de material termoplástico (P.V.C.).

Otros bancos comerciales privados que revestían operatoria, a principios de los años '70, eran el Banco Ganadero Argentino y el Banco Español del Río de la Plata, pero con una exigua vinculación con el sector manufacturero<sup>286</sup>.

El sector extra-bancario actuaba a través de las compañías financieras y de sociedades de crédito para consumo no logró desarrollar una tarea acorde a las necesidades de la industria. En 1970, el Banco de La Pampa y el BANADE suscribieron un convenio de complementación para prestar ayuda financiera a la inversión y a la evolución de proyectos de industrias existentes. Sin embargo, el sector industrial no fue favorecido sustancialmente con el apoyo crediticio del mercado bancario, ni del extra-bancario. La participación de La Pampa en los préstamos de distintas instituciones a nivel nacional era, en promedio para el quinquenio 1966-70, del 0,74%, correspondiéndole a la producción primaria una participación del 2,19%, comparando con el total del país y, a la industria manufacturera, del 0,19%. Allí, quedaba claro el papel raquítico desempeñado por el mercado bancario como dinamizador de la actividad manufacturera provincial<sup>287</sup>.

Como seguidamente se verá, luego del cierre del BANADE en los años '90, el Banco de La Pampa se convirtió en la principal entidad crediticia en la Provincia, logró un lugar destacado entre los principales bancos a nivel nacional y mantuvo la propiedad pública del capital, al

---

<sup>285</sup> CFI (1971).

<sup>286</sup> CFI (1971).

<sup>287</sup> CFI (1971).

tiempo que extendió su zona de influencia. Los principales destinatarios del financiamiento fueron el sector primario y el de servicios, mientras que el manufacturero recibía una asistencia acotada.

#### **4.3.4.1 Banco de La Pampa**

El Banco de La Pampa inició sus actividades en 1959, rápidamente se convirtió en líder en la Provincia y llevó el servicio bancario hasta las localidades más alejadas de Santa Rosa, a través de la expansión de sus sucursales. Logró desarrollar programas de fomento para atender a los distintos requerimientos de las actividades económicas y tuvo una importante influencia en las localidades de jurisdicciones vecinas. Se creó sobre la base de una sociedad de economía mixta, con participación privada en la conducción y generó profundas modificaciones en el mercado de capitales, por su rápida difusión en todo el territorio y por su amplia y diversificada operatoria crediticia<sup>288</sup>.

Según el informe realizado por el CFI, en 1971, como agente financiero del Estado provincial, el Banco de La Pampa, constituía una fuente genuina de financiamiento, para los diferentes sectores productivos con la asistencia a corto, mediano y largo plazo, y con líneas de crédito especiales. Colocado en la primera línea del sistema bancario provincial –tanto por su capital como por su reserva y masa de depósitos– sólo destinaba entre el 6 y el 7% de su cartera hacia la actividad industrial, y canalizaba un promedio del 57,6% para atender las necesidades del sector primario.

En 1971 se abrió una sucursal en General Pico, con una orientación prevalente hacia las actividades agropecuarias con préstamos para la inversión y tecnificación del sector (compra de ganado y pasturas, construcción de silos, aguadas, alambrados, picadas y contrafuegos), para evolución (semillas, hacienda para invernadas, forrajes) y para gastos administrativos. En segundo término, apoyaba al sector terciario –especialmente a las actividades comerciales– con la financiación de las compras de mercaderías, el pago a proveedores, la adquisición de vehículos de cargas, etc. En el caso de los préstamos personales y familiares se destinaban a trabajadores, profesionales, talleristas, comerciantes y artesanos, con el fin de incrementar su bienestar económico. La asistencia a la actividad industrial se canalizaba para la compra de maquinarias,

---

<sup>288</sup> Es importante destacar las dificultades de acceso a la información de instituciones bancarias y la ausencia de literatura histórica específica sobre la actividad financiera provincial.

herramientas, equipos, moblajes, materias primas, para la ampliación de instalaciones y para los gastos de las empresas, con programas a corto y mediano plazo<sup>289</sup>.

Hacia 1975, los depósitos en el Banco de La Pampa superaban la suma de 40.000 millones de pesos moneda nacional, lo que indicaba un apoyo creciente de la clientela a nivel oficial y privado. Mostraba una cartera crediticia importante, para brindar asistencia a distintos sectores económicos y sociales, y procuraba dar al crédito una función social cubriendo, con distintas líneas, nuevas posibilidades en materia de vivienda, de colonización y de actividades artísticas<sup>290</sup>

A través de algunos convenios celebrados con el Gobierno de la Provincia, desde 1977, desarrolló una serie de planes especiales para promover inversiones de capital para el sector agropecuario, de hasta diez años, y asistió a las necesidades de evolución e inversión de la industria y del comercio con préstamos de corto, mediano y largo plazo. En los '80 mantuvo una política de promoción en todo el territorio provincial expresada en otorgar créditos, en conservar sus tasas de interés por debajo de las tasas de mercado, en no aplicar intereses punitivos sobre préstamos vencidos o en mora, y en ofrecer propuestas de refinanciación para aliviar la situación de sus clientes. Estas medidas, efectivas para todos los sectores, mostraron el compromiso de la Entidad tanto por apoyar las necesidades de auxilio financiero, como por renovar el servicio, ampliar la capacidad del personal, y mejorar la información y la infraestructura del Banco<sup>291</sup>.

En los '90 logró conservar la propiedad pública del capital, mientras se daba un importante pasaje de entidades a la esfera privada, como parte del proceso de reestructuración del sistema bancario argentino. Además, mantuvo una posición destacada dentro del mismo, ubicándose entre las veinticinco entidades más grandes del país. En un informe sobre su desenvolvimiento, en junio de 1996, se consignaba su composición de capital con un activo de \$902 millones, un pasivo de \$819 millones y un capital de \$83 millones. La Provincia tenía propiedad sobre un 65,4% mientras que, el 34,6% del capital restante estaba en manos del sector privado. El crecimiento registrado, a mediados de la década, se vinculó con la adquisición del Banco Coronel Dorrego y Trenque Lauquen S. A.<sup>292</sup>, que le permitió extender su área de influencia y revertir la tendencia decreciente de préstamos, operada en forma paralela a la devaluación mexicana. Con

---

<sup>289</sup> En 1970, el sector industrial se llevaba sólo el 7% de su cartera total de créditos (CFI, 1971).

<sup>290</sup> Consejo Provincial de Difusión (1976).

<sup>291</sup> *Acciones de gobierno y realidad pampeana* (1983).

<sup>292</sup> Banco Central de la República Argentina (BCRA) Comunicación B5867 del 6/9/95. Recuperado de: <http://www.bcra.gov.ar/pdfs/comytexord/B5867.pdf> Consultado en septiembre de 2016.

ello pudo eludir los problemas de financiamiento del sistema y tener una evolución favorable en la cartera de préstamos, con importantes aumentos en 1993 y en 1996<sup>293</sup>.

En cuanto a los destinos de los financiamientos, el sector agropecuario ocupaba el primer lugar, seguido por el comercio minorista y los préstamos personales. De acuerdo con las Memorias del Ejercicio Financiero n° 38 del año 1996, la participación de las actividades eran las detalladas en el cuadro n° 42.

**Cuadro n° 42: Participación de actividades en préstamos del BLP y en sistema financiero general (1996)**

Actividad	Participación en BLP (en %)	Participación en sistema financiero (en %)
Primaria	35	10,7
Manufacturera	5	18,7
Construcción	4	4,2
Elect, gas, agua, serv. sanitario	-	2,5
Comercio Mayorista	5	5
Comercio Minorista	21	9,5
Servicios y finanzas	13	24,6
Personales/Familiares	15	19
Otros préstamos	2	5,8

Fuente: Banca & Banque (1996) p.30.

Como indica el cuadro anterior, el sector manufacturero estaba escasamente atendido por el sistema crediticio y mostraba una brecha muy marcada respecto al sector primario. Era superado por otras actividades como la comercial y la de servicios y finanzas, donde se incluían los créditos al sector público. También era notoria la diferencia con el sistema financiero general donde la industria ocupaba el segundo lugar, detrás de los servicios y de las finanzas. En ese período el Banco de La Pampa contaba con ciento cuarenta entidades, y una presencia activa en Capital Federal, Buenos Aires, Río Negro, Neuquén y Córdoba<sup>294</sup>.

Es importante, todavía, insistir que las dificultades de acceso a distintas fuentes de información financiera restringieron las posibilidades de un análisis más exhaustivo sobre el tema.

#### **4.3.4.2 Banco Nacional de Desarrollo**

El Banco Nacional de Desarrollo (BANADE) nació en 1970 por Ley N° 18899, de la transformación del Banco Industrial de la República Argentina, con el objetivo fundamental de

<sup>293</sup> Banca & Banque (1996).

<sup>294</sup> Subsecretaría de Planeamiento del Gobierno de La Pampa (1997).

captar y canalizar los recursos necesarios para concretar los proyectos que interesaban al desarrollo del país y de sus regiones, y con la intención de aprovechar la estructura funcional del Banco Industrial y la experiencia de sus funcionarios y técnicos<sup>295</sup>. Asimismo, procuraba brindar el apoyo crediticio integral necesario para asegurar el eficiente funcionamiento de las empresas industriales y mineras de capital nacional, promover la instalación de nuevas empresas para fortalecer estos sectores, y lograr un desarrollo equilibrado e integrado de todas las regiones<sup>296</sup>.

El Banco Industrial de la República Argentina se estableció en General Pico, en 1960, para atender las necesidades de inversiones de activos fijos y el desarrollo de la industria, con una importante captación de depósito. Su accionar crediticio buscaba consolidar algunas actividades industriales e incorporar otras nuevas y, para desempeñar una tarea más adecuada a las necesidades locales, se instaló en el principal centro industrial de la Provincia.

De las más de setecientas operaciones concretadas en la Provincia, entre 1954 y 1961, correspondieron al departamento Maracó cerca del 40%. Por otro lado, su accionar crediticio sólo alcanzó a 14 de los 22 departamentos provinciales, y los principales rubros industriales beneficiados por los préstamos fueron: la madera con 271 créditos, los vehículos y maquinarias con 107, los alimentos y bebidas con 98 y los metales con 81 operaciones. La instalación de la sucursal motorizó la actividad industrial de la región y de las 211 operaciones efectuadas, solamente el año 1961, el 70% correspondieron al departamento Maracó (Oroná, Grossi y Fernández, 1963).

La entidad crediticia otorgaba una línea de crédito a las empresas promocionadas en el marco de la Ley nacional n° 20560/73, con montos de financiamiento en activos fijos de hasta el 100%, plazos de 8 años y un interés anual del 13%. Además, establecía un margen de garantía del 15%, sobre los valores de estimación del banco, y preveía una ayuda para la evolución de los proyectos de acuerdo con sus características<sup>297</sup>.

Sin embargo, esta Institución sucumbió a principio de los años '90, debido a factores vinculados a su propio funcionamiento, al descrédito prolongado y a la inestabilidad

---

<sup>295</sup> Para un análisis de la Institución ver Rougier, Marcelo (2003) *Estado, Empresas y crédito en Argentina. El Banco nacional de Desarrollo, 1967-1976*, tesis de doctorado Universidad de San Andrés.

<sup>296</sup> Así lo expresaba el titular del Ministerio de Economía Aldo Ferrer, en la nota que acompañaba el Proyecto de ley, el 30 de diciembre de 1970 "La idea...es la de lograr una vigorosa concentración de los recursos provenientes del ahorro nacional, que permita por una parte mantener en el país la capacidad de decisión en sectores dinámicos de la economía nacional" y por otra, resolver el problema que plantea la insuficiencia del financiamiento a mediano y largo plazo que es fundamental para el desarrollo de una audaz política de realizaciones tanto en el campo de las industrias de base, en el de las grandes obras de infraestructura, como en el apoyo integral a la industria y minería de capital nacional". Recuperado de: <http://mepriv.mecon.gov.ar/Normas/18899.htm> Consultado en mayo 2016.

<sup>297</sup> *La Pampa, una provincia para industriales privilegiados. Zona de prioridad 1 en el sistema de promoción industrial. Ley 20560* (folleto).

macroeconómica<sup>298</sup>. Así, su desempeño como instrumento de desarrollo fue ambiguo porque, aunque impulsó algunos proyectos de inversión de actividades manufactureras, también sufrió imposiciones sectoriales que determinaron un comportamiento crediticio errático y de escasa selectividad, situación que contribuyó a una estructura industrial endeble y con un relegado avance tecnológico (Rougier, 2009b).

A todo esto, y cómo se retoma en el capítulo siguiente, en los años '70 y '80, varias instituciones –desde la formación académica, la ayuda crediticia o el asesoramiento– acompañaron la trayectoria industrial, con el firme propósito de formar recursos humanos acordes al perfil productivo de la Localidad. Las fuentes orales coincidieron en atestiguar que, en ese período, se canalizaron relaciones colaborativas empresariales y con organismos del medio, a través de diferentes mecanismos como los nexos comerciales, los encadenamientos productivos, las subcontrataciones de tareas, la cooperación técnica o la transferencia de conocimientos técnicos, y ello dio lugar a la conformación de un entorno ventajoso para la producción industrial y un foco de atracción para otras firmas.

Siguiendo los argumentos de Montero y Morri (1999), una de las condiciones para alcanzar el desarrollo endógeno en un territorio –y lograr superar la protección o el ausentismo estatal– lo constituye la presencia de una comunidad con fuertes conexiones productivas, es decir, estructurada bajo un sistema de redes, con diferentes actores, para transmitir conocimientos tácitos y generar externalidades por medio de relaciones de confianza y de reciprocidad. Ese desarrollo endógeno, entonces, se puede analizar a partir de los focos de innovación tecnológica, la conectividad desarrollada y la visión estratégica de sus actores.

La presencia de un entorno institucional fortalecido en General Pico, en los años '70 y '80, generó una sinergia que facilitó la planificación y el accionar de las pequeñas empresas<sup>299</sup>. Así, las instituciones reconocieron sus propias competencias en el entramado social para generar proyectos e iniciativas, liderar propuestas participativas y consensuadas, gestionar el manejo y la difusión de la información, y construir estrategias de cooperación en la ejecución de proyectos de

---

<sup>298</sup> En 1993, por Decreto n° 1027, el gobierno declaró "disuelto y en estado de liquidación" el BANADE y dispuso que sus obligaciones y sus pasivos pasaran al Banco de la Nación. Recuperado de:

<http://www.lanacion.com.ar/908115-vuelve-el-recuerdo-del-banade> Consultado en junio 2016.

<sup>299</sup> Las fuentes testimoniales dan cuenta del trabajo colaborativo inter-institucional para concretar diferentes propósitos.

infraestructura<sup>300</sup>. Ello hizo factible una participación más directa y comprometida de los actores locales, y abrió las posibilidades de establecer vinculaciones con organismos oficiales y con entidades financieras, con los objetivos de solicitar reclamos en materia impositiva o acceder a facilidades crediticias<sup>301</sup>. Se logró una convergencia entre empresarios y organismos públicos en la discusión de lineamientos para el sector, y allí la iniciativa privada cobró importancia a la hora de definir prioridades, integrando la Comisión Asesora Municipal.

Las vinculaciones entre los actores permitieron, junto con un acompañamiento activo de la sociedad civil, compartir valores y propósitos comunes con miras al desarrollo. Como luego se verá, la intervención de las empresas en diferentes proyectos, en celebraciones y en acciones solidarias, por medio de la participación directa, la asistencia financiera o las gestiones políticas, les asignó, a las mismas, un rol imprescindible en el devenir cotidiano de la Localidad y en la toma de decisiones. También, fue importante la capacidad de liderazgo de algunos referentes del mundo empresarial, con una activa participación en distintas instituciones, para canalizar las necesidades de la comunidad<sup>302</sup>.

Sin embargo, estas condiciones propicias al desarrollo no lograron subsistir o perdieron capacidad de transformación a lo largo del período. A partir de los años '90, la situación se modificó en tanto se registró un quiebre en la producción metalmecánica y el entramado institucional comenzó a desdibujarse, aunque surgieron algunas instituciones nuevas como el CE.RE.T o la Fundación para el Desarrollo Regional, otras –del ámbito de formación o como C.I.C.A.R– entibiaron su protagonismo en la comunidad.

Además, la ausencia de acompañamiento por parte de los organismos oficiales y de las políticas sectoriales condicionó la continuidad del proyecto de desarrollo embrionario en la Localidad. Tal como se analizó en el capítulo 3, la debilidad de capacidades estatales para diseñar políticas públicas más efectivas no contribuyó a potenciar esa realidad, ni permitió amortiguar el impacto de la coyuntura recesiva, en tanto la iniciativa privada estuvo lejos del protagonismo que había desempeñado en las décadas anteriores.

---

<sup>300</sup> Un importante movimiento de la ciudad y de la región, canalizado a través de la conformación de una Comisión en C.I.C.A.R, fue la pavimentación de la ruta 143 que conectaba a General Pico con Eduardo Castex y con la Ruta Nacional n° 35. Además, en 1966, se realizaron gestiones con autoridades de las localidades de América y González Moreno y con el Gobernador de Buenos Aires para enlazar la ruta provincial n° 9 de La Pampa con la n° 70 de esa provincia y lograr, así, mayor comunicación con la zona oeste bonaerense (Suplemento *Región*, 2005 p. 5).

<sup>301</sup> Suplemento *Región*, 2005 p. 5.

<sup>302</sup> Las capacidades de liderazgo se expresan a través del compromiso asumido con las iniciativas o proyectos, en la búsqueda de consenso y en las visiones estratégicas de futuro como indicativas del camino a seguir (Costamagna, 2000).

#### **4.4 Reflexiones parciales**

En un contexto signado por la incertidumbre y la inestabilidad macroeconómica, los años '70 y hasta mediados de los '80 fueron, para General Pico, años de bonanza industrial, principalmente basada en la producción metalmeccánica. La presencia de variables como la idea compartida de promover un perfil industrial en la Localidad, la introducción de algunas innovaciones de productos, o el fortalecimiento de los lazos entre los actores del territorio, con el fin de encarar acciones colectivas actuaba favorablemente sobre el sistema productivo local. Una parte importante del sector empresarial tenía inserción en instituciones educativas, en organizaciones solidarias o en la función pública, comprometido bajo la premisa del desarrollo local.

Ese dinamismo inicial originó ámbitos de interacción social, vinculados a las actividades manufactureras, que canalizaron relaciones de colaboración entre empresas, organismos oficiales e instituciones del medio. A través de mecanismos colaborativos y de la transferencia de conocimientos, se conformaron capacidades, y un entramado institucional ventajoso para la producción industrial y fuente de atracción para la instalación de otras firmas.

El mapa institucional de la Localidad mostró una dinámica organizativa encolumnada en las aspiraciones de desarrollo local, y los perfiles emprendedores de varios referentes del medio local permitieron encauzar acciones colectivas de participación en la gestión de diferentes demandas sociales. Aunque la mayoría de las empresas eran de pequeñas dimensiones y de gestión familiar, actuaron mediante varios dispositivos institucionales con el fin de alentar la generación de un núcleo industrial en la Localidad.

La presencia de varias condiciones favorables actuó en pos del crecimiento local hasta fines de la década del '80. La visión compartida en la comunidad sobre las posibilidades de promover la industria permitió a los actores enrolarse en proyectos comunes y convertirse en promotores de iniciativas como la creación de infraestructura, el acceso a los servicios, la expansión del sistema educativo o la generación de posibilidades de trabajo, como mecanismo de retención de la población joven. Ello se vio acompañado por una fortaleza institucional, tanto a nivel público como privado, que posibilitó desarrollar capacidades organizativas, consensuar ideas y diagramar algunas estrategias en conjunto para alcanzar los propósitos de desarrollo.

Si el territorio resultó ser un producto de las estrategias que esgrimieron sus actores, la actividad productiva contribuyó a marcar el ritmo de la Localidad y a estructurar espacios simbólicos de construcción identitaria colectiva. Es así como las redes sociales y las instituciones

comunitarias constituyeron el capital que estimuló el sentido de pertenencia a una comunidad, y se asoció a un sistema de valores –propio de la cultura y de la tradición local– a una ética de trabajo cooperativo, a objetivos comunes y a lazos de reciprocidad. La institucionalidad del territorio expuso mecanismos de coordinación, relaciones de poder y de liderazgos, circulación de conocimientos y canalización de los intereses comunes, para alcanzar el crecimiento endógeno.

A fines de la década del ‘80, comenzaron a percibirse signos de deterioro en el sector productivo. Tanto las cuestiones de índole macroeconómica, como la sobrevaloración de la especulación financiera por sobre la inversión productiva, la descapitalización, la inflación y el déficit fiscal constituyeron variables negativas que –junto a medidas recesivas– afectaron al desempeño económico, contrajeron la actividad y provocaron el cierre de industrias y de comercios.

Ya se dijo que, en la década siguiente, con la inflación más controlada y bajo un régimen de paridad cambiaria se localizó en General Pico, una Zona Franca asociada a la creación del Aeropuerto Internacional de Cargas, con la intención de proporcionar algunos beneficios logísticos. No obstante, el entorno de negocios poco favorable para la industria neutralizó sus efectos sobre el sector y el cierre de algunas empresas emblemáticas para la ciudad se convirtió en un hecho dolorosamente irreversible.

Las empresas dirimieron su futuro, con mayor o menor éxito, en un marco de absoluta soledad, y el Estado mostró su incapacidad para desplegar mecanismos protectores de la actividad. Parte de los empresarios perdieron su capacidad autogestora y quedaron a la espera del rescate estatal, dando muestra de cierta actitud especulativa respecto a los beneficios recibidos desde la esfera oficial.

Se sostiene, entonces, que en los ‘90 se redujeron los espacios de interacción entre funcionarios y empresarios y, con ello, se contrajeron las posibilidades de acceso a políticas de estímulo y a perspectivas más favorables para la inversión. En este sentido –como ya se ha analizado en el capítulo 3 sobre políticas públicas– las reglas de juego habilitaron la atracción de capitales hacia territorios colindantes de la Provincia, que contaban con mayores incentivos, y ello dificultó mantener la competitividad de los productos locales.

En ese contexto, como se analizará en el estudio de caso del capítulo siguiente, las actitudes emprendedoras dejaron paso a decisiones pragmáticas, más adaptables a las condiciones imperantes. Se dispó la conectividad entre las firmas –con actitudes más individualistas y

posiciones más atomizadas en el sector– y el accionar de instituciones intermedias perdió dinamismo.

Varias entidades dejaron de cumplir el rol desempeñado en décadas anteriores y contrajeron su accionar como transformadoras del ámbito local y canalizadoras de la iniciativa industrial. Por ejemplo, C.I.C.A.R era una institución que había nacido con la fuerte visión de fomentar el desarrollo de General Pico y la región, mediante la actividad industrial, comercial y agropecuaria, y su misión apuntaba a promover la unión de los lugareños, en pos de encauzar el desarrollo empresarial y colectivo. La defensa del interés sectorial y del bienestar de la comunidad, el apoyo a la descentralización para impulsar la radicación de nuevas industrias, y el interés por estudiar la realidad socioeconómica y difundir conocimientos fueron, por muchos años, los motores de su accionar. No obstante, la contracción productiva, la descapitalización y el cierre empresas impactaron seriamente sobre toda la economía regional y, como consecuencia de ello, la Entidad se vio obligada a adoptar un perfil más comercial y relegar el sueño, de sus primeros dirigentes, de convertir a General Pico en una ciudad industrial<sup>303</sup>.

Así, el accionar debilitado por parte de algunas instituciones, que en décadas anteriores habían encabezado el desarrollo de la Localidad, enrarecieron los vínculos horizontales y verticales, y dejaron a las empresas a la deriva, en un contexto complejo.

Los severos condicionantes del entorno pusieron en claro que la arquitectura institucional trazada en la Localidad y que involucraba a actores privados, públicos y estatales no adquirió la solidez necesaria para enfrentar los nuevos escenarios y atenuar sus consecuencias negativas. Tanto el predominio de decisiones aisladas, las opciones empresariales individualistas para salir de los apremios, como las debilidades manifestadas en las políticas públicas, contribuyeron a erosionar el andamiaje institucional y a desarticular el entramado social.

Las dificultades crediticias fueron otro de los serios inconvenientes a enfrentar por las empresas. Aunque bancos provinciales y nacionales tenían operatoria en la jurisdicción, no se tradujo en un flujo de préstamos dinamizadores del sector y, en promedio, no logaron superar el 7% de sus carteras. Ello convalidó lo que la literatura expone sobre las dificultades que tenían, en nuestro país, las pequeñas empresas para acceder al crédito y actuó como un factor restrictivo de las posibilidades de desarrollo.

Por su parte, el Estado no desarrolló capacidades para estimular el sector y se convirtió en un mero espectador del cierre de empresas y de la desintegración de las fuerzas productivas.

---

<sup>303</sup> Suplemento *Región* (2005).

La situación financiera del sector público, desde mediados de la década del '60, arrojó un importante déficit debido a las erogaciones resultantes de los trabajos públicos llevados a cabo por Vialidad Provincial y por la Administración Provincial de Río Colorado. En vista de ello, y como resultado de los planes de obras públicas y de la tendencia creciente en los gastos corrientes, obraba la imposibilidad de disponer de saldos destinados a la promoción industrial, lo que demostró –tempranamente– que el respaldo financiero del gobierno provincial para la actividad industrial estaba ausente y –en todo caso– quedaba supeditado a un aumento en la coparticipación, o a la instrumentación de programas específicos<sup>304</sup>.

A esa situación, deben sumarse el papel de los actores empresariales para estudiar ¿qué lógicas adoptaron las firmas? ¿qué atributos les permitieron cobrar protagonismo y expandirse? ¿cómo las afectó el problema de financiamiento, el aumento de costos o el escaso margen de maniobras? ¿qué factores internos y externos aumentaban su vulnerabilidad? ¿qué estrategias implementaron cuando en los '90 el dinamismo industrial comenzó a revertirse? ¿por qué industrias con larga trayectoria como Maracó no lograron sobrevivir? ¿puede reflejarse en la trayectoria de Maracó el derrotero de la actividad metalmecánica provincial? Esto será objeto de análisis en el capítulo siguiente.

---

<sup>304</sup> CFI (1971).

# Capítulo 5

## Lógicas, conductas y trayectorias empresarias en un espacio marginal

Para analizar los comportamientos empresariales y responder los interrogantes señalados precedentemente, este capítulo plantea en el inicio una discusión conceptual sobre tópicos como: empresas, capacidades estratégicas, innovaciones y capital social disponible, a fin de ofrecer un marco teórico para orientar el recorrido interpretativo en el estudio de caso de una empresa metalmeccánica, ubicada en un espacio marginal.

En sintonía con la perspectiva de Nelson (1991), se estudian a las empresas como entidades complejas diferenciadas en lo que hacen y cómo lo hacen, según los comportamientos adoptados por cada una de ellas en momentos específicos. Esta mirada es útil a la hora de analizar el proceso innovativo, ya que allí, las firmas, ponen en juego diferentes actitudes, esfuerzos, nociones e incertidumbres<sup>305</sup>.

Como ya se expresó, bajo la teoría evolucionista las empresas adoptan comportamientos diferenciados frente a una realidad compleja e impredecible y –en base a ello– desarrollan estructuras y capacidades con resultados disímiles. Por lo tanto, las empresas resultan ser un conjunto de recursos que actúan condicionados por el ambiente, y cuyos cambios organizativos potencian sus capacidades de innovación, a partir de la intervención de una serie de elementos aleatorios del aprender haciendo<sup>306</sup>.

---

<sup>305</sup> La intención del autor es considerar el avance técnico como un proceso evolutivo donde compiten para imponerse diferentes propuestas. Cada empresa cuenta con capacidades dinámicas específicas, y se define a partir de tres características: su estrategia, estructura y capacidades. La estrategia no es la solución a la búsqueda de beneficios, sino que es un conjunto de líneas de acción que establecen objetivos y métodos para lograrlos, y no es reductible a simples cálculos. Por su parte, la estructura es cómo se organiza, se dirige y se concretan las decisiones. Tanto la estructura como la estrategia modelan las capacidades organizativas, pero, a la vez, tienen vida propia. Respecto a las capacidades, sostiene que las empresas funcionan a partir de una jerarquía de rutinas organizativas con distintos niveles de habilidades y procedimientos, es decir con diferentes capacidades de hacer. Un aspecto central de una empresa es su capacidad de innovación. Para lograr el éxito las empresas deben innovar, es decir, desplegar capacidades en I+D y ello dependerá de sus experiencias, conocimientos, equipos, toma de decisiones, producción, etc. (Nelson, 1991).

<sup>306</sup> Según la propuesta de Penrose (1969) una empresa basa su éxito en la coordinación adecuada de recursos tangibles e intangibles, y esa combinación no sólo le da singularidad, sino que, también, le otorga flexibilidad de operación frente a contextos de incertidumbre. Además, cada firma es el resultado de una trayectoria histórica, y el desarrollo de sus capacidades, para utilizar mejor los recursos y obtener servicios, depende del conocimiento adquirido a través de la experiencia. Los límites del crecimiento radican en las capacidades y creatividades de sus gerentes y administradores.

Durante los años '70, los estudios empresariales superaron la noción de un empresariado desprovisto de una información perfecta y de una racionalidad ilimitada. Comenzaron, así, a desarrollarse enfoques sobre las empresas como agentes de acción con estructuras y reglas complejas, y dueñas de una memoria histórica –producto de las experiencias y los modos de hacer incorporados– que elaboran sus respuestas según los desafíos que enfrentan. De ese modo, a partir de sus competencias logran diferenciarse de las demás, trascienden su función de producción y actúan en relación con el entorno<sup>307</sup>. Esas estrategias constituyen reacciones singulares para alcanzar niveles de crecimiento, en base a sus propias estructuras de acción y a los recursos forjados en los procesos históricos y ambientales.

Según Martínez Echevarría y Ortega (2000; 2003), las empresas disponen de recursos y de hábitos operativos distintos, y su fuente de valor reside en las experiencias incorporadas a su cultura, las cuales crean sus ventajas competitivas y reafirman su identidad en un entorno imprevisible. En este sentido, la innovación aparece como un entramado de capacidades, que se genera o se destruye con la práctica, y el éxito de una empresa es el resultado de un proceso propio e irrepetible, donde influyen la cultura de la sociedad, la idiosincrasia de las personas, la estructura económica y el marco legal, entre otros.

En la localización de una empresa gravita –fundamentalmente– la cercanía con otras empresas, la accesibilidad a los recursos, la información disponible y la estructura de costos. Estos factores permiten acrecentar las ventajas comparativas de un territorio y posibilitan la conformación de los distritos industriales, como áreas que agrupan empresas especializadas en un sector industrial y con una fuerte de interacción con su entorno socioeconómico<sup>308</sup>.

Donato (2002) ha planteado que la concentración de empresas en un territorio provoca efectos positivos sobre las empresas individuales al brindar mayor disponibilidad de mano de obra calificada, de información y de redes colaborativas entre los agentes y las instituciones. Las empresas aglomeradas muestran un mejor desempeño que las empresas aisladas, porque pueden

---

<sup>307</sup> Esta concepción supera la visión de la empresa como encerrada en sí misma, con la única finalidad de aumentar la rentabilidad, y la concibe como un modo de ser que actúa bajo una insegura vinculación con medio social (Martínez Echevarría y Ortega, 2000 y 2003).

<sup>308</sup> La Nueva Geografía Económica plantea como objetivo explicar la concentración de las actividades económicas y la distribución de sistemas territoriales agrícolas y manufactureros. Sostiene que es factible comprobar empíricamente que la ventaja inicial que presenta una región geográfica, para atraer actividades económicas, puede ampliarse y consolidarse con nuevas ventajas derivadas. Por lo tanto, considera que la localización de una empresa se decide en función de los costos, que dependen de la localización previa de otras empresas, pero al mismo tiempo, esa nueva radicación contribuye a reforzar la fuerza de la localización preexistente (Donato, 2002).

desarrollar niveles más altos de flexibilidad, creatividad y adaptación<sup>309</sup>. Sus relaciones con los entornos institucionales y productivos posibilitan desarrollar iniciativas conjuntas (por ejemplo, la conformación de polos), para resolver algunos de los problemas comunes vinculados a la formación profesional, a la circulación de información, o a las políticas sectoriales (Barbero y Donato, 2009).

Analizar el actor empresarial en relación con el territorio permite comprender su inserción en la trama productiva y en el sistema de redes institucionales que canaliza sus capacidades de acción<sup>310</sup>. La historia de las empresas no puede percibirse independientemente de sus entornos, por ello, es importante considerar las relaciones empresa-territorio, esto es, la inserción de las firmas en las ramas productivas y sus vinculaciones con las organizaciones e instituciones del medio. De acuerdo con Donato y Barbero (2009), el abordaje de las empresas debe estar vinculado con una visión de proceso, que dé cuenta de los cambios en sus propias dinámicas internas y de las condiciones impuestas por el ambiente. Así, cada desempeño se relaciona con el acervo de conocimientos, los recursos disponibles y la capacidad específica de adaptación a las transformaciones producidas.

Barbero (2006) sostiene que ha existido cierta tradición en la literatura de ver, en el empresariado argentino, algunos rasgos especulativos y prebendarios que lo alejaron de conductas más emprendedoras y motivadoras del desarrollo, no obstante, los estudios más recientes aportan evidencias de comportamientos heterogéneos y con resultados diversificados, como consecuencia de los escenarios complejos donde les tocó interactuar.

Una abundante literatura crítica del comportamiento empresario atribuía –principalmente desde los ‘70– a la fracción más poderosa de la clase empresarial la responsabilidad del fracasado proceso de desarrollo en la Argentina. En relación con ello, López (2006) argumenta que para entender las conductas empresariales hay que partir del contexto institucional y macroeconómico, porque es allí donde se definen los comportamientos productivos o especulativos, pero sin desconocer la influencia de los intereses de los agentes económicos no siempre alineados con el

---

<sup>309</sup> Las pequeñas y medianas industrias (PyMIs), que ocupan menos de 200 personas, aglomeradas territorial y sectorialmente tuvieron un mejor desempeño industrial que las empresas que actuaron en forma aislada, sobre todo para resistir las presiones competitivas impuestas por la globalización, y le confirieron una identidad específica a la comunidad allí residente (Donato, 2002).

<sup>310</sup> La interacción entre empresa y territorio ha sido estudiada con profundidad en Italia, donde las firmas adoptaron una modalidad organizacional denominada distritos industriales. Allí, la concentración de empresas especializadas en una actividad y en un determinado territorio ha generado un sistema de relaciones sinérgico que resulta muy provechoso para el desarrollo industrial. Además, ello permite conocer las particularidades del territorio y sus dificultades y fortalezas, para convocar a la radicación de nuevos emprendimientos empresariales (Donato y Barbero, 2009).

bienestar general. En tanto, ese juego de relaciones –entre empresas, instituciones y desarrollo económico– cambia con el tiempo, obliga a un análisis en función de cada situación histórica. Pero, además, en los países en desarrollo para algunos autores se generaría un estancamiento cuando se combinan la volatilidad macroeconómica con un ambiente institucional favorable a la búsqueda de rentas en actividades improductivas, frente a lo cual los cambios en las reglas de juego pueden resultar dificultosos<sup>311</sup>.

Son los estudios de casos los que, en particular, permiten superar las perspectivas monocromáticas y brindan elementos para entender una realidad atravesada por relaciones políticas, culturales e institucionales. Entonces, como se planteó en la introducción –y de acuerdo con Rougier (2015)– a través de las historias de empresas se puede referenciar el derrotero económico del país y comprender los procesos de desarrollo más generales y complejos, mediante la articulación de factores de carácter endógeno y exógeno.

En línea interpretativa con López (2006), a la hora de analizar las conductas empresarias es necesario tener en cuenta: el carácter evolutivo de los comportamientos –dado por la experiencia madurativa–, su heterogeneidad, y el desempeño –rentístico o “schumpeteriano”– que una empresa sigue, según el contexto institucional y macroeconómico en el que le toca actuar. Debido a ello, la evidencia empírica que se expondrá a continuación precisamente muestra que lejos de adoptar un comportamiento inamovible, los empresarios argentinos y, en este caso, la empresa Maracó, ajustaron sus conductas en función de los cambios en sus entornos y de los aprendizajes realizados.

### **5.1 Empresas familiares: características y *performances***

Antes de avanzar con el estudio de caso, y en tanto es un elemento significativo para analizar su trayectoria, se consideran las particularidades de las empresas familiares. Este formato organizacional, ha tenido y tiene, una significativa gravitación en las economías nacionales de países con mayor o menor grado de desarrollo y ha generado un profundo interés por analizar sus características y *performances*<sup>312</sup> como así, también, en Argentina (Barbero y Lluch, 2015).

---

<sup>311</sup> “Cuando uno examina el desempeño macroeconómico e institucional de la Argentina en el largo plazo, resulta claro que habría sido muy raro encontrar generalizadamente desempeños empresarios innovativos y dinámicos sostenidos en el tiempo. Si la inversión y el cambio tecnológico son afectados negativamente por la incertidumbre, la volatilidad macroeconómica y el cambio en las reglas de juego –todos elementos que inducen más bien conductas cortoplacistas y una fuerte preferencia por la flexibilidad en las decisiones empresarias–, el caso argentino nos ofrece una confirmación muy evidente de esa hipótesis general” (López, 2006:269-270).

<sup>312</sup> Fernández Pérez y Lluch (2015) sostienen que los estudios sobre estas empresas muestran –específicamente– dos dificultades. Una de ellas, está dada por la escasez de fuentes cuantitativas disponibles, ya sea por la ausencia de

Este tipo de empresa se caracteriza por la participación de la familia en la propiedad y en el control efectivo de la organización y por una intencionalidad basada en los rasgos culturales e identitarios de esa interacción, traducidas en una serie de comportamientos diferenciados o *familiness*<sup>313</sup>, que les abren posibilidades ventajosas de competitividad.

Distintos autores sostienen que, en estas empresas, se superponen procesos familiares y económicos, es decir, se enlazan dos instituciones diferentes: por un lado, la familia –que busca promover la identidad social del individuo, a través de lazos y relaciones afectivas– y por otro, la empresa –destinada a la producción de bienes y servicios– con la intención de generar resultados. Por lo tanto, en esta conjunción convive el sustento armonioso de la familia –como unidad social básica– con la racionalidad instrumental de la empresa. Allí, se expresan vínculos patrimoniales, ocupacionales y afectivos, que generan comportamientos comprometidos con la autoestima familiar. A lo largo de su trayectoria, la relación empresa-familia cobra distinta significación, en tanto asume valores y conductas del ámbito familiar, como actitudes, prácticas y aprendizajes de la función empresarial. Por ende, la toma de decisiones tiene implicancias tanto en la vida familiar como empresarial, y puede derivarse en fuente de conflictos para la gestión (Martínez Nogueira, 1984; Mucci, 2004; Vainrub y Rodríguez, 2009).

Pena López y Sánchez Santos (2011) proponen que una empresa familiar actúa como un metasistema orientado hacia un fin e integrado por tres subsistemas: el de la familia –cuya historia y tradiciones aportan identidad y capacidades relacionales–, el de la empresa –que utiliza recursos y estrategias para obtener riquezas –, y el de los individuos implicados en la empresa. Argumentan que, de esa interacción familia-empresa-individuos, surge el concepto de *familiness* (familiaridad) como un recurso específico que brinda ventajas competitivas porque, a través de él, las empresas pueden potenciar sus recursos (habilidades, información, conocimientos, procesos organizativos) y desarrollar estrategias para lograr mayor eficiencia. Por lo tanto, el éxito empresarial no se debería sólo a los recursos disponibles, sino a cómo gestione –según sus

---

archivos o por la renuencia de las familias a brindar información, fundamentalmente sobre el aspecto financiero de la firma. Pero, además, existe una incipiente tradición de debate teórico-metodológico para aplicar al análisis empresarial en entornos más inestables, como el latinoamericano. En este sentido, las características particulares que presentan estos contextos hacen inadecuado el uso de categorías universales para estudiar las empresas familiares y requieren una mayor flexibilidad conceptual, para explicar los procesos adaptativos que las organizaciones ponen en práctica frente a los cambios. En relación con esto, y siguiendo la propuesta de las autoras los criterios para definir a las empresas familiares son los que siguen: la propiedad estratégica de al menos dos miembros de una familia, la participación de al menos dos miembros en el directorio, y la presencia de miembros de más de una generación en la propiedad o en la gestión, con voluntad de permanencia en el tiempo.

<sup>313</sup> Pena López y Sánchez Santos (2011) definen *familiness* como el conjunto de recursos y capacidades que una empresa familiar adquiere por la interacción sistemática entre familia y actividad empresarial, y que le otorgan ventajas competitivas.

capacidades– ese “factor familiar” para orientar la toma de decisiones frente a entornos más competitivos e inseguros.

Mucci (2004) reconoce en las empresas familiares suelen presentar estilos de dirección descentralizados, una sobrevaloración de la experiencia y de la fidelidad, una idealización de los antepasados, un acentuado compromiso por fortalecer el sentido de pertenencia, y un ciclo de vida relacionado con las necesidades de la familia.

A lo largo de su trayectoria de vida se podrían, de acuerdo con Mucci (2004), identificar tres etapas: en la primera –o voluntarista– existe una vinculación total en los planos directivo y operativo, entre empresa y familia. Se caracteriza por tener una estructura rígida con escasa planificación y focalizada en el presente, con objetivos difusos y un estilo de dirección autocrático, intuitivo y centrado en control sobre las tareas. A ella, le sigue una etapa de ruptura –o de formalización– que se presenta como una instancia de transición, en la que se incorporan asesores y normas de control, una mayor especificidad de objetivos, una dirección paternalista, y perspectivas a corto plazo. Finalmente, en la etapa de proyección se producen cambios sustanciales expresados en una estructura más flexible con objetivos y planificación precisos, en la incorporación de nuevos socios, en la profesionalización de la administración, y en la adopción de estilos de dirección participativos y de estrategias competitivas.

Para abordar el estudio de la dinámica empresarial familiar, Tagiuri y Davis (1996), proponen el concepto de “atributo ambivalente”, al hacer referencia a un conjunto de particularidades devenidas de la superposición de tres esferas: la familia, la propiedad y la gestión, que pueden resultar potencialmente ventajosas o perjudiciales, según las formas de gestión de las firmas.

Entre esos atributos o cualidades identificados por los autores, se encuentra el desempeño de roles simultáneos, en esferas donde operan normas de conductas distintas, como son: la implicancia emocional y afectiva, que puede unir bajo objetivos comunes o alentar rivalidades, o una identidad e imagen compartida que, como elemento de cohesión, puede fijar pautas de comportamiento o reprimir iniciativas. Por su parte, el conocimiento del otro, el uso de un determinado vocabulario y las experiencias compartidas muestran su ambivalencia en la medida que actúan para mejorar la interacción laboral o para presionar, deformar la comunicación y generar confrontaciones con un alto componente emocional. De allí que, la gestión empresarial, debe enfrentar el desafío de capitalizar los efectos positivos de esos atributos, para que la empresa logre posicionarse en una situación ventajosa para su pervivencia.

Las empresas familiares, además de los problemas comunes a las empresas no familiares, deben enfrentar dificultades específicas como son: los inconvenientes de encontrar capital sin diluir la participación familiar en el control de empresa, la incapacidad para equilibrar necesidades de la familia y de la empresa, la carencia de una renovación generacional oportuna o el desmanejo de las rivalidades sucesorias. Además, tienen el riesgo de caer en ciertas trampas como son: confundir derecho de propiedad con gobierno y dirección, enredar lazos afectivos y contractuales, o retrasar la sucesión tras-generacional (Gómez Betancourt, 2006).

## **5.2 Capacidades y estrategias empresariales: lógicas y conductas según los escenarios**

Durante las últimas décadas del siglo XX, se experimentaron una serie de cambios económicos que modificaron las visiones, las lógicas y las conductas empresariales argentinas. Esas mutaciones, resultado de las interrelaciones entre los agentes y sus entornos, definieron líneas de acción diferenciadas y demandaron respuestas, decisiones y estrategias diversificadas para encarar los desafíos emergentes. Tal lo expuesto anteriormente, la crisis de endeudamiento y las restricciones al crédito, la apertura económica, la paridad cambiaria y la integración regional fueron algunas de las políticas que provocaron modificaciones en la escena económica y conllevaron, a los agentes involucrados, a tomar senderos diferentes. En algunas situaciones, las conductas innovadoras fueron la llave para dar respuestas a los nuevos desafíos del mundo globalizado con distintos estilos y criterios adaptativos, según las particularidades de cada empresa.

La naturaleza de una empresa puede dar cuenta de la forma en que asumen los desafíos que se le presentan, a partir de la vinculación entre los agentes y los recursos que la integran<sup>314</sup>. Los mercados, las innovaciones y la competencia son aspectos centrales para analizar las conductas de los actores, porque sus capacidades cognitivas y el procesamiento de la información tienen un carácter imperfecto, y porque actúan condicionados por distintos niveles de incertidumbre.

En relación con ello, de acuerdo con Dal Bó y Kosacoff (1998), los análisis las conductas empresariales y de las aptitudes del *management* arrojan luz sobre el rol desempeñado por las empresas, y dan a conocer sus características idiosincráticas, sus procesos adaptativos de acuerdo con los aprendizajes acumulados por la experiencia, y la multiplicidad de estrategias puestas en juego. Las nociones relacionadas con las percepciones y las valoraciones de los agentes económicos explican las decisiones estratégicas adoptadas por los protagonistas en la esfera

---

<sup>314</sup> Una firma debe pensarse como “una organización con una vida interior de procesos que resuelven de modo corriente problemas repetidos” (Dal Bó y Kosacoff, 1998:3).

micro, y sus interrelaciones con la estructura macroeconómica. En ese sentido –muchas veces– la realidad incidió para que las decisiones adoptadas tomaran rumbos diferentes de los objetivos expresados en las normativas, y que surgieran resistencias de parte de los sectores ya instalados, frente a los nuevos proyectos promocionados. Al respecto, Jorge Schvarzer (1987) destaca los comportamientos de carácter activo y reactivo esgrimidos por los actores frente a distintos contextos.

Por su parte, según López (2006:38) en entornos inestables aparecen tanto conductas oportunistas y de ajustes frente a los cambios, como un “subdesarrollo de sus mercados financieros” producto de las dificultades de acceso a la información y del aumento de los costos de transacción. De esa forma, en el caso de los países en desarrollo pueden darse “círculos viciosos” de estancamiento cuando una macroeconomía volátil, que desalienta la inversión física, se articula con instituciones que buscan rentas en las actividades improductivas.

### **5.3 Estrategias de adecuación o reconversión de los modelos organizacionales**

Como ya se enunció, las políticas instrumentadas por el ministro Martínez de Hoz originaron un contexto de apertura comercial y de alta inestabilidad económica, asociado a un cambio de paradigma económico y a una gran volatilidad del capital, que obturó el despliegue de una dinámica productiva emprendedora.

Los elevados niveles de inflación, la variación de los precios relativos, las fluctuaciones en la demanda efectiva, y la situación financiera de los agentes fueron los principales mecanismos transmisores de la alta volatilidad e incertidumbre de la economía argentina en los ‘80. Los cambios en la estructura económica afectaron la toma de decisiones y su desempeño se modificó en función de las visiones y las perspectivas de los agentes implicados. Las actividades económicas se proyectaron en el corto plazo y prevaleció una flexibilidad en las conductas, que se tradujo en una estructura productiva raquílica y desvinculada de los procesos tecnológicos e innovativos. Asimismo, las características de este andamiaje productivo debilitado en sus instituciones condicionaron las posibilidades de readecuación o reconversión frente a los desequilibrios macroeconómicos, y la falta de diversificación industrial conllevó a ajustes de mayor duración temporal (Fanelli y Frenkel, 1995).

En los años ‘90, la estructura empresarial nacional adoptó una fisonomía diferente a la del período sustitutivo como resultado de la privatización de las empresas estatales, de la retracción de las Pymes, del creciente ingreso de la inversión extranjera directa, y del rol protagónico de las

transnacionales. Aunque la paridad cambiaria estabilizó las variables macroeconómicas, apareció cierta incertidumbre estratégica relacionada con un nuevo entorno competitivo para las firmas, que obligaba a decidir sobre las nuevas inversiones, la incorporación al sendero tecnológico, la capacitación de sus recursos humanos, o las modificaciones en sus líneas productivas (Kosacoff, 2010b). Los modos en que las firmas incorporaron la tecnología dependieron de sus trayectorias previas y de sus aprendizajes transferidos, y se originaron formas disímiles de adaptación a los cambios operados.

El marco de mayor estabilidad, en los '90, hizo posible un aumento del nivel de actividad productiva como, así también, una suba de la demanda y de los ingresos que impactó en la redefinición de las relaciones entre las empresas y los mercados. Todo ello, contribuyó a la adopción –bajo cierta recomposición de la confianza y de la seguridad– de modelos organizacionales acordes al nuevo entorno impuesto por el propio modelo.

Kosacoff (2010) ha planteado que la reconversión empresarial condujo a una disminución en el número de establecimientos, a una mayor adopción tecnológica de origen externo, a la caída del coeficiente de valor agregado, y a la concentración y extranjerización de la economía. Surgieron, entonces, nuevas prácticas productivas, tecnológicas y comerciales como resultado del aumento de la demanda agregada registrado en la primera mitad de la década. Algunas empresas –principalmente aquellas de gran tamaño y vinculadas a la extracción y procesamiento de recursos, a los insumos básicos, y a la producción automotriz– optaron por una reestructuración ofensiva reflejada en mejores niveles de eficiencia, en la adopción de estrategias de innovación y en el aprovechamiento de la apertura económica. Al mismo tiempo, otra modalidad de comportamiento –esta vez de carácter defensivo– fue llevado a cabo por un mayor número de firmas que, más alejadas de la frontera tecnológica, mantuvieron algunos rasgos del período sustitutivo como: una producción reducida y una escasa especialización, pero carecieron de estrategias de adaptación autónomas para enfrentar exitosamente los nuevos desafíos (Kosacoff, 2010; Yoguel y Moori-Koenig, 1999).

Las empresas industriales experimentaron un incremento en su estructura de costos ante la suba de los precios relativos –beneficiosa para los bienes no transables– y la mejora en la administración tributaria y previsional. Además, sufrieron cambios en el sistema de financiamiento, frente a los mayores requerimientos de financiación por el aumento del nivel de actividad, y una ampliación del endeudamiento en divisas. Esta situación provocó lo que Kosacoff (1996) define como el “pasaje del taller a la empresa”, es decir, la adopción de nuevas

estrategias que no sólo involucraban la manufactura de bienes sino –además– la compra de insumos importados, el ensamblaje, y la comercialización de productos importados<sup>315</sup>.

Algunas respuestas a los cambios producidos, en este contexto, fueron el aumento de intensidad en la utilización de capital –en detrimento del trabajo–, la adopción de una nueva dinámica tecnológica –opuesta al propio desarrollo innovador–, y una clara ruptura con el modelo centralizado característico de la etapa sustitutiva, a partir de una desintegración de las actividades de producción, la compra de partes, y la comercialización de productos importados. Ello llevó a una mayor articulación con el exterior y provocó una disminución en el coeficiente de valor agregado en la producción industrial de los años ‘90 (Kosacoff, 1998).

Dal Bó y Kosacoff (1998) plantean que, en la segunda mitad de la década del ‘90, el contexto volvió a presentarse altamente volátil y las decisiones empresariales se enfrentaron, nuevamente, a un alto componente de incertidumbre, lo cual modificó, una vez más, la lógica de los negocios. Al momento de elaborar las estrategias más adecuadas, las posibilidades de diagnóstico y la previsión se hicieron difíciles, en tanto la percepción de riesgos obligó a la actividad empresarial a orientarse más a “administrar la espera”, que a una “innovación audaz”.

Ese contexto tendió a flexibilizar el proceso de toma de decisiones y acentuó la renuencia a invertir en situaciones, donde existía una escasa posibilidad de proyección en el largo plazo. Ello derivó en que la reinversión de utilidades y los regímenes de promoción industrial se convirtieran en los principales mecanismos de financiamiento para sector industrial, y en que las conductas empresariales fueran heterogéneas y vinculadas al conocimiento idiosincrático, al aprendizaje acumulativo de las firmas, y a los mecanismos de adaptabilidad empresaria establecidos por la experiencia (Kosacoff y Ramos, 2006).

En definitiva, los cambios ocurridos a lo largo del período, según Kosacoff (1996) instalaron distintos escenarios y obligaron, a las firmas, a delimitar un perfil y a desarrollar capacidades para ampliar sus posibilidades de supervivencia. Algunas optaron por transformaciones ofensivas que implicaban inversiones en bienes de capital y cambios organizacionales, mientras otras, adoptaron medidas de contención para superar las dificultades del contexto y aumentar su productividad mediante la reducción de la ocupación, los cambios organizacionales, o las

---

<sup>315</sup> En palabras del autor: “la estrategia defensiva de las empresas induce a una mayor especialización ensambladora y comercializadora de las firmas industriales; de esta forma logran mantenerse en el mercado. Las empresas que se mantienen se caracterizan por especializarse en productos más diferenciados y con mayor contacto con la demanda. Pero evidentemente esto impacta en forma negativa en dos sentidos: no se incorpora mano de obra, y, fundamentalmente, no se desarrollan nuevas capacidades tecnoproductivas que permitan un pasaje de la producción hacia bienes con mayor valor agregado y diferenciación” (Kosacoff, 1998:34).

inversiones selectivas, aunque mantuvieron algunas particularidades de la etapa sustitutiva, como la integración y la escala reducida.

#### **5.4 Capacidades estratégicas y conductas empresariales de las Pymes**

Yoguel (2004) sostiene que, hasta mediados de los '70, las pequeñas y medianas empresas (Pymes) ocupaban un papel secundario en la estructura industrial de los países desarrollados, donde las grandes firmas imperaban en la organización de la producción bajo un paradigma de uso intensivo de la energía (petróleo). En los países en desarrollo, las Pymes daban empleo en condiciones de reducida productividad y satisfacían la demanda de mercados locales protegidos, o actuaban como proveedores de las empresas multinacionales bajo un modelo sustitutivo. Sin embargo, el nuevo paradigma intensivo en información y conocimiento –producto de la revolución tecnológica– modificó esa realidad. El conocimiento se convirtió en un elemento central para la obtención de ventajas competitivas y su circulación se vio favorecido mediante las relaciones sinérgicas entre los centros de producción de saberes y las empresas, la conformación de clústeres y sistemas locales, y las nuevas formas de organización del trabajo. Este proceso trajo como consecuencias modificaciones en la concepción de competitividad –donde las ventajas podían generarse, y no son sólo eran resultado de la dotación de factores recibidos–, y una resignificación del territorio por el carácter sistémico de la competitividad y por la naturaleza interactiva de la innovación<sup>316</sup>.

Por su parte, Donato y Barbero (2009) argumentan, para el caso argentino, que los estudios sobre el desarrollo industrial no pueden soslayar el papel desempeñado por las pequeñas y medianas empresas, como generadoras de empleo y formadoras de una clase empresarial sensible a las oportunidades, en un contexto signado por las turbulencias y la inestabilidad macroeconómica, como el descrito previamente. Por ello, resulta imperante valorar este sector clave de la trayectoria productiva argentina, y considerar aspectos relacionados al desempeño empresarial, como sus estrategias de supervivencia y sus vinculaciones con los entornos más próximos.

En Argentina, sostienen los autores, la mayoría de estas firmas surgieron al amparo normativo de los procesos sustitutivos llevados a cabo desde 1930 pero, con la apertura

---

<sup>316</sup> “Así el desarrollo de competencias endógenas individuales a partir de la generación, difusión y transformación de conocimientos codificados y tácitos se convierte en una pieza clave de la creación de ventajas competitivas dinámicas, tanto como el desarrollo de nuevas formas de vinculación que van más allá de las relaciones exclusivamente mercantiles (relaciones no precio)” (Yoguel, 2004:92).

económica de mediados de los '70, su situación se tornó más difícil: la apreciación del peso, la afluencia de importaciones y el relajamiento de las medidas proteccionistas marcaron un nuevo entorno de negocios para las Pymes, que exigió nuevas estrategias de adaptación a un contexto de mayor variabilidad. El incremento de las importaciones de bienes industriales promovió el reequipamiento de las firmas y activó una mayor competencia en los mercados internos y regionales. En ese contexto, algunas empresas entraron en crisis, mientras otras, adoptaron conductas defensivas y se dedicaron a la comercialización de productos importados.

Las Pymes, mayoritariamente, constituían empresas familiares con fuerte incidencia de elementos migratorios<sup>317</sup>, y sus capacidades estratégicas se caracterizaron por la ausencia de un planeamiento formal, por la centralidad del rol empresarial en la toma de decisiones, y por un aprendizaje permanente e interactivo con el entorno, lo cual se verá reflejado en el caso de Industrias Maracó analizado en el apartado 5.8. Las gestiones empresariales se basaban en la disponibilidad de recursos financieros, tecnológicos y humanos, en los saberes experienciales adquiridos, y en sus prácticas competitivas, que dependían del acceso a la información y de sus habilidades para interpretar el contexto (Kantis, 1996).

El universo de las Pymes conservó muchos de sus rasgos característicos como: la centralización de la gestión en sus propios dueños, la escasa especialización e inserción en mercados externos, y los reducidos niveles de inversión e innovación, pero sus capacidades de respuestas no fueron uniformes y se esgrimieron conductas heterogéneas. En ese sentido, Kosacoff (2010b) distingue tres grupos de acuerdo con sus perspectivas de futuro: por un lado, una minoría de firmas (5 %) con una capacidad productiva adecuada a los requerimientos competitivos; un segundo grupo más numeroso (30%), que demostró serias dificultades de adaptación a las nuevas reglas y no logró superar los desafíos, y –finalmente– un número mayoritario de empresas con comportamientos de carácter defensivos para subsistir en la nueva realidad.

Como se analizará en el apartado 5.8, el caso de Industrias Maracó permite discutir el planteo de Kantis (1996) respecto a que la inestabilidad macroeconómica y la baja competencia, en los años '80, desalentaron el desarrollo de estrategias variadas, y que las firmas quedaron sujetas al despliegue de sus habilidades en la esfera financiera. Asimismo, el autor sostiene que la débil integración a un sistema de redes con otras firmas e instituciones restringió sus posibilidades de

---

<sup>317</sup> “A mediados de los 80, las PyMEs industriales, que constituían alrededor de 27.000 establecimientos, daban cuenta del 40% de la ocupación -586.100 puestos de trabajo- mientras que generaban alrededor de un cuarto de la producción industrial” (Lanari,1998:9).

reducción de los costos de transacción y de acceso a la información estratégica o a los sistemas de apoyo<sup>318</sup>. Como se expresará más adelante, la firma Maracó, optó por estrategias como: la ampliación del mix de producción, la introducción de innovaciones y la integración en el entramado de instituciones locales. No obstante, el caso sí permite acordar con la propuesta de Kantis (1996) referida a que, en el contexto incierto de los '80, la inversión e innovación estuvieron asociadas a la ampliación de la gama de productos o a la reducción de costos, y respondieron más a las situaciones de momento que a un programa de inversiones preestablecido para aumentar la productividad.

Como se señaló, las Pymes<sup>319</sup> en los '90 no fueron ajenas al nuevo paradigma tecnológico, a la globalización de los mercados y al sistema de convertibilidad instaurado en Argentina. Los nuevos patrones de eficiencia, según Lanari (1998), implicaron una mayor cooperación, interacción y difusión tecnológica para dar respuesta a la flexibilidad de la demanda. La construcción de redes basadas en la comunicación y en las experiencias de intercambios y aprendizajes, implicaba conciliar con los agentes económicos, interactuar con organismos de investigación, establecer prioridades, crear calificaciones y facilidades institucionales, que iban más allá de las estrategias sectoriales o de las políticas públicas. Por ende, para la autora, la actitud empresarial argentina se caracterizó por orientarse a los incentivos exógenos, sin generar actitudes innovadoras basadas en impulsos endógenos en sentido shumpeteriano.

Con los cambios tecnológicos adquirieron relevancia nuevas configuraciones de las actividades económicas como los clústeres, los sistemas locales de innovación, las cadenas de valor y las ramas productivas. En este nuevo escenario, algunas Pymes se revalorizaron por sus capacidades para pertenecer a redes, para articular con el sistema territorial, y para adecuarse a los procesos de aprendizajes<sup>320</sup>. Mientras los países desarrollados asumieron políticas sistémicas

---

<sup>318</sup> “Diversos estudios sobre la competitividad de las Pymes argentinas destacan como un rasgo predominante la debilidad del flujo de informaciones con otras empresas, el bajo nivel de interacción con otras entidades empresariales, la baja utilización de servicios de consultaría y la virtual inexistencia de un adecuado sistema público-privado de apoyo a las Pymes” (Kantis 1996:9).

<sup>319</sup> Se consideran pequeñas y medianas empresas a aquellas que más allá del número de empleados presentan como características, en el primer caso la existencia de no más de dos niveles jerárquicos, el predominio de la comunicación verbal, las decisiones centralizadas, la superposición de funciones en la figura empresario/ dueño, las empresas familiares con bajo nivel de inversión y orientadas al mercado interno. En las medianas hay dos o más niveles jerárquicos, formas de delegación de la autoridad, niveles de información inconexos, decisiones centralizadas con componentes racionales e intuitivos (Lanari, 1998).

<sup>320</sup> Giuliani (2003) analiza el concepto de capacidad de absorción de los clústers para poder comprender el nivel de desarrollo y de retraso de los mismos, y lo vincula estrechamente con los sistemas de conocimientos y con los patrones de aprendizaje. Mucha de la literatura especializada sostiene que los clústers se caracterizan por su potencial para promover la innovación local a partir de tres elementos. El primero está asociado a que operan en un área geográficamente delimitada y se benefician de la circulación de un conocimiento tácito e idiosincrático. En segundo

con el fin de aumentar su complejidad, especialización, internacionalización y participación en los sistemas territoriales, en América Latina predominaron las respuestas defensivas con escasa integración a las redes y baja capacidad de aprendizaje (Yoguel, 2004).

Yoguel (2004) y Giuliani (2003) coinciden en que la reducida participación de las Pymes en sistemas territoriales virtuosos, el carácter poco sistémico de las competencias generadas, y su exigua capacidad innovativa, fueron algunas de las debilidades que hicieron más vulnerable el modelo de desarrollo argentino. Las limitaciones de carácter endógenas propias de la gestión o del carácter familiar de las firmas –como se verá en el estudio de caso–, y las restricciones en el marco de los negocios –financiamiento, infraestructura, inseguridad jurídica– mostraron un raquitismo en sus desempeños, en tanto se orientaron a la producción de bienes intensivos en recursos naturales con reducidos niveles de transformación e incorporación de tecnología.

El ambiente de negocios establecido, en los ‘90 –como resultado de las políticas de convertibilidad y de las condiciones impuestas a nivel internacional por la globalización de los mercados– implicó una serie de modificaciones en el funcionamiento económico. El nuevo entorno de negocios e inversiones presentó desafíos y oportunidades, que llevaron a la revisión de las estructuras operativas empresariales y a nuevas configuraciones en las firmas (Yoguel y Moori-Koenig, 1999).

Esas transformaciones admitieron adecuaciones en las dinámicas empresariales de las pequeñas y medianas empresa y, las demandas exigidas por los mercados condujeron a adoptar decisiones estratégicas y novedosas prácticas de gestión. De acuerdo con sus propias especificidades, desarrollaron habilidades propias y flexibles, para adecuarse a los cambios que presentaba un contexto altamente competitivo. A partir de allí, según Kantis (1996), cobró significación la gestión estratégica de las empresas tendiente a generar una mayor propensión a la innovación, por sobre la preeminencia de las estrategias esgrimidas en la década anterior, que estuvieron más enfocada en el corto plazo y en el aspecto financiero.

Así, la *performance* productiva y competitiva de las Pymes registró el impacto de la apertura externa y del aumento de importaciones, con la caída en el nivel de ingresos y la disminución en

---

lugar, los encadenamientos productivos favorecen las relaciones y los aprendizajes interactivos, y finalmente, la integración social y el entorno sociocultural forman relaciones de confiabilidad que reducen los costos de transacción. A partir de allí, se generan aprendizajes colectivos en un ambiente innovador, que los habilita para competir en el mundo globalizado. Sin embargo, la autora propone tomar con mayor cautela la relación clúster-innovación en relación con los países menos desarrollados, y sostiene la necesidad de focalizar los estudios en el nivel micro de las empresas y en sus bases de conocimiento, (que se ve eclipsada por los análisis de carácter “meso” que examinan la difusión de conocimiento), y –además- mejorar la comprensión sobre la creación de conocimiento dentro del propio clúster.

el número de empresas. La modernización y reformulación del mercado de muchos bienes intimaron, a las firmas, a producir a costos comparables con los productos importados y a introducir innovaciones en su gestión. A partir de la apertura y de la desregulación económica surgieron nuevas configuraciones regulatorias a nivel macroeconómico, que incrementaron la competitividad y el acceso a los mercados internacionales. Sin embargo, este contexto no favoreció a las pequeñas y medianas industrias, que debieron enfrentar competidores con mayores ventajas, mercados que –lejos de ser transparentes– mantuvieron barreras a la entrada de carácter tecnológico, comercial y financiero, prácticas comerciales desleales de los grandes oferentes, y concentraciones de la demanda (Gatto y Ferraro, 1997; Gutman, 1999).

### **5.5 Dinámicas de innovación y competitividad**

Existen coincidencias en la literatura sobre la idea de que la innovación es la capacidad de generar e incorporar conocimientos para solucionar problemas o desafíos, y constituye un factor clave del desarrollo<sup>321</sup>. Según Nelson y Winter (1977) el proceso de innovación se encuentra estrechamente ligado tanto a la incertidumbre y a las expectativas, como a la estructura institucional de los sectores productivos. En ese sentido, el enfoque evolucionista sostiene que la supervivencia de una empresa depende de los aprendizajes y de los conocimientos tácitos que le permiten establecer estrategias competitivas, y donde las rutinas hacen posible el almacenamiento del conocimiento operativo<sup>322</sup>.

Como se planteó en la introducción, la presencia de lo local cobra mayor relevancia en las empresas de menores dimensiones debido a sus limitadas capacidades para generar innovaciones, propias de sus modos organizacionales y de aislamiento. Así, los factores externos condicionan los comportamientos de las firmas a través de procesos dialécticos y permiten entender el desarrollo como un proceso complejo que –más allá de elementos económicos– involucra factores de índole social, ambiental, política y cultural.

---

<sup>321</sup> Varias han sido las líneas interpretativas desarrolladas sobre el proceso innovador, entre las que se encuentran visiones más tradicionales como la neo-shumpeteriana que focaliza su atención en la empresa –en las particularidades que la definen– y limitan el papel desempeñado por el territorio. Por su parte, otras miradas centradas en el entorno territorial perciben la innovación como resultado de elementos externos a las firmas y propios del ambiente donde se insertan como son los factores culturales, institucionales y políticos. Dentro de estas perspectivas se inscriben las propuestas sobre los distritos industriales, los medios innovadores, las redes de innovación, o las economías del conocimiento, que abordan los sistemas de innovación hacia el interior de sus propios entornos (Méndez, 2002; González Romero, 2010).

<sup>322</sup> El evolucionismo económico, en analogía con el evolucionismo biológico, entiende el impacto del avance tecnológico en el desarrollo de las organizaciones, como un proceso de selección natural y adaptativo a las condiciones del ambiente, en función de sus antecedentes y sus propias constituciones hereditarias.

Un territorio innovador se concibe, entonces, como aquel que cuenta con un sistema productivo que habitualmente incorpora mejoras en sus procesos y productos, y hace posible la traza de trayectorias tecnológicas<sup>323</sup>.

Ese tipo de territorio presenta como características un clima social favorable al desarrollo y receptivo a las novedades, redes sociales de cooperación que constituyen un “capital sinérgico”, una arquitectura institucional comprometida en la generación de proyectos y de consensos y la formación de recursos humanos a través de sistemas educativos formales o de aprendizajes en torno al “saber hacer” local. Entre las condiciones que favorecen los entornos innovadores se encuentran: los procesos de interacción y aprendizajes, los recursos endógenos (mano de obra, capital, recursos naturales, cultura organizativa, redes sociales, marco social e institucional, capacidad de ayuda mutua) los actores locales públicos y privados, un sistema productivo de empresas en red y una organización institucional basada en redes sociales de cooperación (Méndez, 2002).

Las perspectivas sobre el medio innovador sostienen que la innovación es –en general– un fenómeno colectivo relacionada con condiciones territoriales que pueden favorecerla o limitarla, como: la acumulación del “saber hacer”, la calificación de los recursos humanos, y la presencia de infraestructura tecnológica, universidades y centros de investigación. La proximidad espacial de las pequeñas empresas y las instituciones innovadoras favorece el intercambio de información y de recursos profesionales, la gestación de proyectos comunes, y la instalación de servicios. Además, permite reducir los costos de transacción, mejorar los procesos de aprendizajes en los circuitos informales –en base a relaciones de confianza recíproca– y reforzar una identidad colectiva (Méndez, 1998).

Los aprendizajes se transmiten a través de la movilidad de los trabajadores calificados, de las relaciones entre empresas y proveedores, y de los procesos de imitación. Allí, es posible identificar dos tipos de conocimientos, también presentes en el caso de Maracó: el global o codificado que aporta el mundo científico, y el local o tácito, propio del devenir histórico del ámbito territorial, que circula informalmente entre los agentes con los intercambios de ideas, saberes y experiencias (Martín, 2008).

---

<sup>323</sup> La innovación de carácter organizativa o empresarial se expresa a través de cuatro planos complementarios: el funcional, que incorpora nuevas formas de hacer; el estructural, con novedosas formas de jerarquización de los componentes de la empresa; el corporamental con la introducción de nuevas actitudes, valores y conductas que renuevan la cultura empresarial, y el referencial que implica mejorar los vínculos de la empresa con el entorno (Méndez, 2002).

Las pequeñas y medianas empresas se sustentan en un aprendizaje derivado de la resolución de problemas propios de la actividad productiva, en el uso y adaptación de la tecnología, en el trabajo multidisciplinario, y en la relación directa entre el productor y el usuario. La innovación es a corto plazo, y sus relaciones con universidades y centros tecnológicos no son tan relevantes como la interacción con los clientes –ya que ella se convierte en fuente de innovación– y con los proveedores –que brindan la información y los conocimientos necesarios–. Así, las Pymes otorgan un menor grado de formalización a la innovación, con un estilo de dirección más centralizado que promueve los cambios (Pizzi y Brunet, 2013).

Los comportamientos organizacionales derivados de las acciones rutinarias y de los conocimientos tácitos, harían posible la evolución de las firmas, dentro de los nuevos entornos. Esas rutinas representan el saber hacer de una organización que se construye a través de los aprendizajes y de las prácticas adquiridas, con el fin de abrir nuevas oportunidades de crecimiento. De ese modo, la innovación es, para Lovera et al. (2008) y como se verá en el análisis de Maracó, el resultado de la interacción institucional, donde empresas, universidades y organismos estatales, establecen relaciones de cooperación y competencia para facilitar el acceso a la información y a los recursos.

El proceso de globalización más reciente generó cambios en el desenvolvimiento de las empresas y las enfrentó, como se ha expresado, a contextos más competitivos e inestables. Apareció una nueva concepción de la competitividad como un fenómeno sistémico, que excedía los factores macroeconómicos y sectoriales considerados tradicionalmente, y donde adquiría relevancia el sistema territorial en el posicionamiento ventajoso de las firmas. El nuevo marco internacional estableció una realidad signada por mercados más segmentados, demandas fluctuantes y nuevas escalas, lo cual provocó que, a la hora de definir las ventajas competitivas, tanto la estructura y capacidad empresarial como el entorno de negocios cobraran protagonismo.

La plasticidad de las empresas para adecuarse a esos contextos competitivos obedeció a lo que Yoguel y Boscherini (2001) denominan “capacidades innovativas”, es decir a los cambios organizacionales y a la búsqueda de obtener mejoras en los procesos productivos y relacionales (vinculaciones con el mercado). Allí, entraron en juego los aprendizajes previos y las nuevas habilidades, tendientes a alcanzar resultados más exitosos o a lograr la subsistencia.

En un artículo donde se analizan las implicaciones de la empresa con el territorio, Brunet Icart y Belzunegui Eraso (2001) plantean que los sistemas productivos de los países centrales, nacieron de sus interrelaciones con el territorio, pero se vieron obligados –por la globalización

competitiva– a una especialización y a una diversificación permanente, a fin de mantener las condiciones de atracción para los nuevos emprendimientos. Sostentan, además, que en la localización de esos sistemas productivos cobra relevancia su *path dependence*, o sea, los factores determinantes históricos, geográficos y culturales que crean una “atmósfera industrial” –al decir de Marshall– con mayores ventajas para la localización de nuevos emprendimientos. Por ende, sostienen que en un clúster se desarrolla un bagaje de información, códigos, lenguajes, hábitos y valores comunes –que escapa de la exclusiva búsqueda de maximizar los beneficios–, y donde las firmas se vinculan a partir de tres niveles, a saber: el vertical (transacciones, relaciones de cooperación), el horizontal (relaciones de competencia) y el espacial (proximidad, relaciones institucionales)<sup>324</sup>.

Por su parte, según Moltoni y Gorenstein (2010), los estudios sobre los aglomerados industriales latinoamericanos dan cuenta de sus condicionantes distintivos respecto a las experiencias europeas, entre los que se destacan la menor capacidad innovativa, un patrón de especialización productiva basado en recursos naturales con escasos eslabonamientos, falencias en las capacidades empresariales, desempeño monoprodutivo y con tendencia a la imitación, falta de infraestructura, y una inestabilidad macroeconómica que impide proyecciones en el largo plazo. Estos factores promueven una lógica distinta y orientan las decisiones empresariales en el corto plazo.

## **5.6 El capital social en la dinámica empresarial**

Es importante incorporar el concepto de capital social<sup>325</sup> porque permite –al momento de estudiar el caso– analizar la relación entre la empresa y la comunidad, a través de los lazos solidarios. Como se ha expresado anteriormente, en las empresas familiares se operan interrelaciones en cuanto a valores, modos de vida, formas de pensar y de relacionarse entre el mundo social de la familia y el mundo económico de la empresa. El capital social familiar le permite a una firma aprovechar los recursos internos, crear su capital cultural y generar prácticas de reciprocidad entre sus miembros y el entorno (Martínez Valle y North, 2009).

La lealtad, el compromiso, las redes de confianza, la ética del trabajo y la cooperación son algunas de las manifestaciones que las empresas familiares pueden capitalizar para definir sus

---

<sup>324</sup> “La actividad de producción de mercancías se realiza junto con la actividad de reproducción de los factores humanos y materiales de la producción misma” (Brunet Icart y Belzunegui Eraso, 2001:85).

<sup>325</sup> Desde la perspectiva relacional de Pierre Bourdieu, el capital social supone el conjunto de redes y relaciones sociales de reciprocidad/solidaridad y su institucionalización en organizaciones que permiten alcanzar los objetivos propuestos.

identidades y gestionar los conflictos. Por ello, se rescata el concepto de capital social en tanto es un recurso intangible que regula las conductas, permite el acceso a otros recursos y es un catalizador de las ventajas competitivas de las empresas. Es decir que, generaría valor mediante las redes de relaciones establecidas sobre una estructura moral que –bajo principios éticos, creencias y normas– posibilitaría dar continuidad al proyecto familiar (Jiménez y Piña Zambrano, 2011; Meirelles et al., 2013).

Sobre el capital social, interesa explorar aquello que, de acuerdo con Jiménez y Piña Zambrano (2011), permite la sociabilidad en una organización, en base a los lazos de confianza, convirtiéndose en un aspecto gerencial para obtener competitividad en los mercados, mediante la transmisión de una imagen de marca que difunde sus atributos distintivos. En tanto el componente emocional interviene, en las decisiones de negocios y en la puesta en juego del prestigio y del patrimonio familiar, se generaría un mayor grado de compromiso y dedicación con las firmas, que se traduciría en la vinculación con los clientes (cordialidad en la atención, calidad de servicio) y en los comportamientos de los trabajadores que se sienten parte de un “equipo”. Así, las empresas buscarán fortalecer las relaciones en base a actitudes de confianza y de protección, a incentivos y motivaciones en el personal, a actividades recreativas y solidarias, y a oportunidades de formación y de capacitación, con una clara intencionalidad de promover el sentido de pertenencia, tal como se explorará para el caso de Industrias Maracó.

### **5.7 Perfiles y lógicas conductuales de empresarios industriales en General Pico**

La posibilidad de analizar los perfiles y las conductas de los industriales “piqueños” es una tarea que supera esta tesis. No obstante, en pos de posicionar mejor el caso que se estudiará, es interesante retomar algunos hallazgos de un informe del CFI (1971) donde se consignaba que, en general, las firmas pampeanas surgieron por la iniciativa de los empresarios y las circunstancias coyunturales. Además, sostenía que, en la lógica de localización empresarial pampeana, a fines de los años ‘60, operaron varios factores vinculados a la disponibilidad de los espacios, del transporte y de las fuentes de energía, a proveedores, a clientes y que –sólo en el sector metalúrgico– la calificación de la mano de obra cobró mayor relevancia por la complejidad de sus procesos productivos.

En relación con el equipamiento de maquinarias, el informe mencionado, establecía que si bien no se encuadraba en la avanzada tecnológica no constituía un limitante para la producción local, en la medida en que se ajustaba a las necesidades productivas, debido a la simplicidad de

los procesos, al adecuado mantenimiento y al uso racional de los recursos. Aun así, el rubro metalúrgico tenía mayor exigencia en la incorporación tecnológica y en la calificación del personal, dadas sus características productivas.

Las empresas de medianas dimensiones, analizadas por este estudio en La Pampa, contaban con servicios contables, legales y de ingeniería tercerizados y, sólo un número reducido de ellas poseían profesionales propios. Los cuadros empresariales se caracterizaban, así, por formas organizativas simples adecuados a las dimensiones de la estructura productiva, la mayoría de los casos, consignaban bajos promedios de personal asalariado y procesos rudimentarios y artesanales de producción<sup>326</sup>.

De acuerdo con lo expresado en el capítulo 4, el período de mayor actividad fabril para la ciudad de General Pico se dio en las décadas del '70 y '80, con una significativa dinámica industrial en establecimientos productivos pertenecientes a distintos rubros. Así, Vizental y Cía. en la producción frigorífica y comercialización de animales pequeños; Morevil S.R.L dedicada a la producción de té, café de malta, caramelos y especias con marcas registradas como "La Orquídea", "Morevil", "Lago Azul", "Valle Argentino" y "Mozambique", y agente comercial de Bagley S.A.; José Carracedo y Cía. en curtiembre, eran empresas representativas de la Localidad<sup>327</sup>.

Algunas de las firmas lograron una inserción en otros mercados, como en los casos de los bienes derivados del agro y de la producción harinera con destino a Capital Federal y a las provincias de Buenos Aires, Mendoza, San Juan y Río Negro. Por su parte, la producción frigorífica de liebres y ovinos se orientó a la exportación (Frigorífico Vizental y Cía), mientras que la de curtiembres (Carracedo y Cía.) contó con importantes plazas en Capital Federal, Córdoba y Santa Fe. Es decir, existía una amplia política comercial por parte de las empresas de mayores dimensiones, que aprovecharon los mercados extra-provinciales debido a que, la Provincia, no podía absorber la totalidad del producto (CFI, 1971).

La rama metalmecánica, como ya se manifestó en el capítulo 2, alcanzó un desarrollo importante, en los años '70 y '80, de la mano de empresas como Industrias Maracó, Luna Hermanos, Ascheri y Cía, Zampieri y Quaglini, o Fas Pico S.A. (después Sidertek), que lograron

---

<sup>326</sup> La estructura industrial, en 1968, se caracterizaba por treinta firmas de mayor envergadura, que generaban el 70% de la producción industrial, pero que sólo representaban el 1,7 % del total de las empresas (1.746) (CFI, 1971).

<sup>327</sup> Aunque sin brindar información exhaustiva sobre la actividad productiva de cada firma, el informe del CFI referenciaba: "Las empresas aquí consideradas son las más importantes en su ramo y en la provincia, y dan una idea de las posibilidades de colocación extraprovincial de la producción por parte de empresas organizadas y de cierta dimensión" (CFI, 1971:7/5).

una posición relativa en el mercado local y regional. La bulonera Luna Hermanos tuvo inserción en Buenos Aires, Entre Ríos, Córdoba y Río Negro, y la firma Industrias Maracó, de maquinarias agrícolas, en Buenos Aires, Córdoba, Santa Fe y San Luis<sup>328</sup>.

En el apartado 2.6.2, ya se avanzó sobre la idea de que la radicación del sector metalmeccánico se vinculó a una importante iniciativa empresarial y a factores como la disponibilidad de mano de obra, la ubicación de clientes y de proveedores, la accesibilidad espacial, y la provisión de energía. Asimismo, y tal lo desarrollado en el capítulo 4, no fue ajeno el entramado social y un entorno local favorable para canalizar los intereses de la comunidad, y del sector en particular.

Entre las unidades productivas de medianas dimensiones se destacó la firma Luna Hermanos en la producción de bulones y afines, con una producción mensual de 60.000 kg., a inicios de los años '70, tanto para el mercado local como extra-regional, con principales destinos a Buenos Aires, Córdoba, Entre Ríos y Río Negro<sup>329</sup>. Nació, en los años '60, como un emprendimiento familiar bajo la iniciativa de Héctor y Miguel Luna, y se dedicó a la comercialización de tuercas y bulones, pero desde 1973 comenzó a desarrollar su potencial metalúrgico con la producción de insumos, vástagos y matricería para la industria metalmeccánica del país. Llegó a ser, junto a Talleres Maracó, una de las industrias más influyentes de la zona y gran generadora de ocupación, logrando contabilizar a más de quinientos empleados<sup>330</sup>.

Las políticas macroeconómicas de los años '90, conllevaron para Luna Hnos. –como a otras tantas empresas y de acuerdo con la literatura ya expuesta– problemas financieros y de desinversión. Las estrategias puestas en juego no lograron adaptarse a las nuevas exigencias impuestas por el esquema aperturista, el nuevo tipo de cambio, y las rebajas arancelarias sobre las importaciones. Un progresivo endeudamiento llevó al concurso de acreedores y a la quiebra de una empresa que, por más de veinte años, había realizado un significativo aporte a la economía provincial<sup>331</sup>. Finalmente, en abril del año 2000, con la presencia de cuarenta y siete ex empleados de la firma bulonera se constituyó la Asamblea Constitutiva de la Cooperativa “La Histórica”<sup>332</sup> y se firmó un comodato con el Banco de La Pampa para utilizar algunos inmuebles

---

<sup>328</sup> Empadronamiento de empresas industriales en 1968 (CFI, 1971).

<sup>329</sup> CFI (1971).

<sup>330</sup> “Cooperativa La Histórica. Resistente como el acero” (2013).

<sup>331</sup> Expediente judicial n° 1057/91.

<sup>332</sup> “La Subsecretaría de Cooperativas del Ministerio de la Producción del Gobierno de la provincia de La Pampa, informa que el día 6 de abril de 2000, en la ciudad de General Pico, con la presencia de 47 asambleístas, fue celebrada la Asamblea Constitutiva de la futura Cooperativa “La Histórica” Limitada, que nuclea a los trabajadores de la ex empresa bulonera “Luna Hnos.”. El objetivo principal de la entidad recientemente constituida será la

de lo que fuera su planta industrial (Reyes, 2010). Esa reconquista de la fuente laboral les permitió, a los trabajadores, reinsertarse en el proceso fabril a través de un proyecto colectivo y obtener, en el 2013 del Gobierno de La Pampa, la transferencia a su favor de un inmueble y de sesenta y cuatro máquinas pertenecientes a la antigua firma, para proseguir con sus fines cooperativos<sup>333</sup>.

Junto a Industrias Maracó –cuya trayectoria se desarrollará en el apartado 5.8– los talleres de repuestos y otras empresas dedicadas a la fundición o a la producción de bombas y aguadas para el sector agropecuario, como Ascheri y Cía, le otorgaron a la industria metalmecánica un particular dinamismo.

A todo esto, puede sustentarse que el desempeño registrado en la localidad de General Pico, a partir de los años ‘70 y hasta fines de la década siguiente, visibilizó las actuaciones de fuerzas locales tendientes a promover la actividad industrial. Como ya se analizó en el capítulo 4, el entramado institucional daba cuenta de un proceso de innovación desarrollado en los sectores productivos, que aumentaba sus “capacidades localizadas” para incorporar conocimientos y para definir objetivos en común. De esa forma, la combinación de los saberes tácitos –transmitidos a partir de las experiencias del saber hacer– con los aportes de las instituciones formativas presentes en el medio, les permitió a las empresas elaborar estrategias competitivas para poder insertarse en los mercados extra-regionales y ello, a la vez y en este contexto, contribuyó a reforzar el tejido social.

De este modo, la Localidad asumió características de un territorio innovador con un clima social favorable a los procesos de interacción y aprendizaje, a una cultura organizativa, a una sinergia institucional y a la conformación de un sistema de redes entre actores locales públicos y privados, que favoreció los proyectos colectivos. A través de las relaciones socioculturales las empresas fortalecieron sus vínculos con la cultura y el territorio, lo cual arraigó un fuerte sentimiento de pertenencia de la comunidad, y una visión estratégica identificada con un claro perfil industrial. Así, se pusieron en valor los recursos disponibles en el territorio, mediante el capital social y la concertación de lo público y lo privado.

---

fabricación de bulones y sus derivados para maquinaria agrícola, industria maderera, talleres, automotores. La Cooperativa mencionada ha sido autorizada a funcionar y se ha ordenado su inscripción en el Registro Nacional de Cooperativas por resolución emanada recientemente del Directorio del INACYM. Por su parte, el Ministerio de la Producción está colaborando con asesoramiento técnico para poner en marcha este nuevo proyecto productivo, para lo cual está trabajando la Subsecretaría de Cooperativas juntamente con el Instituto Nacional de Acción Cooperativa y Mutual, buscando canalizar el apoyo económico-financiero necesario” Boletín de Informativo n° 87.

<sup>333</sup> Dictamen de la Asesoría Letrada de Gobierno N° 120/2013. Recuperado de:

<http://www.lapampa.gov.ar/images/stories/Archivos/AsesoríaLetrada/Dictamenes/2013/D-120.pdf> Consultado en agosto 2016.

Como se verá en los apartados siguientes, el destacado compromiso y la responsabilidad social que, especialmente, las firmas de medianas dimensiones establecieron con el medio fortaleció la presencia de lo local, por medio de sus componentes culturales, políticos y sociales<sup>334</sup>.

Ya se observó en el capítulo 3, que la trayectoria productiva de la Localidad impulsó la decisión de radicar un parque industrial. Desde la esfera oficial y juntamente con el sector empresarial comenzó la tarea de planificar un espacio para concentrar la actividad manufacturera y, en 1974, se concretó la instalación del Parque Industrial en General Pico.

Las primeras firmas que se instalaron, aunque varios años más tarde, fueron: Industrias Maracó S.A. y Ascheri y Cía., como parte del ordenamiento urbanístico y para solucionar los inconvenientes ocasionados por sus actividades en el centro poblacional. Ello, en línea con lo que sostiene Quintar (1991), puso de manifiesto como el accionar de los empresarios estuvo condicionado por el marco macroeconómico, el ambiente sociopolítico y cultural, y los rasgos de la firma. Estas particularidades se acentuaron, como se propuso, en el caso de las Pymes –debido a la existencia de una conducción más personalizada– y derivaron en comportamientos estratégicos de características heterogéneas.

En los años ‘80, los establecimientos radicados en el Parque eran: Altec S.A., C.I.P. y Pamplas, en el rubro plásticos; Niteroy, en amoblamientos; Candelaria, Micar Metalúrgica, Metalúrgica General Pico y Pampastamp S.A., en metalúrgica; Félix López, en bulonería; Ricardo F. Pastor en tableros eléctricos; Imper, en fundición; Fontanella S.A., en cerámica; Ábalo y Cía., en nitrurado y cromo duro; Refrescos del Oeste S.A. en bebidas gaseosas, y Lihuel, en fabricación de motores eléctricos<sup>335</sup>. Esta diversidad de ramas instaladas –con cierto predominio de las alimentarias y de las metalmecánicas– mostró, en general, el escaso grado de especialización alcanzado y la preeminencia de una estructura empresarial de pequeñas dimensiones.

Por su parte, en la década del ‘90 se instalaron: Metalúrgica El Trébol, Cooperativa de Trabajo Metalmecánica Ltda.; Escapes DM; Agrobulón; Metalúrgica Nahuel en el sector metalmecánico; Fideos Don Antonio S.A. en la producción alimenticia; ANTAR S.R.L en suplementos minerales para ganado; Agrocontacto S.R.L en agroquímicos; San Francisco

---

<sup>334</sup> El caso de Industrias Maracó S.A. fue un claro ejemplo de la interacción empresa y territorio.

<sup>335</sup> Centenario de General Pico (2005). Cabe aclarar que no se dispone de información precisa sobre la morfología de estas empresas.

Industrias Químicas S.R.L y Moldplas Pampeana S.R.L en industrias plásticas y químicas; y Della Croce en la elaboración de cartelería luminosa (Nicolo Cavallaro, 2007).

Como se señaló en el capítulo 3, la instalación del parque obedeció tanto a la necesidad de las empresas de ampliar la producción, como a la voluntad de incorporar mejoras productivas y organizacionales en el sector metalmeccánico. Así, algunas de plantas instaladas introdujeron modificaciones en sus procesos con la intensificación de las rutinas organizativas, y en sus productos con la incorporación de algunos avances de automatización. Como se verá, en el apartado siguiente, la firma Maracó adoptó un tipo de gestión de mayor profesionalización en los procesos productivos, y mantuvo la implicancia de las familias en la propiedad y en el control efectivo de la organización, permitiendo la conjunción de los lazos afectivos con la racionalidad instrumental empresarial, y dando lugar a uno de los “atributo ambivalente” propuestos por Tagiuri y Davis (1996).

Aunque, la estructura productiva manufacturera de la Localidad mostró –en décadas del ‘70 y ‘80– un dinamismo inusitado, en estos años, la situación comenzó a revertirse y muchas de las firmas debieron recurrir a diversas estrategias para sortear las dificultades, dando lugar a las conductas heterogéneas y defensivas que propone la literatura.

Según el testimonio de Mario Caire, propietario de la firma Ascheri y Cia, los fuertes condicionantes sectoriales, en los ‘90, restringieron las capacidades de cohesión empresarial y las actitudes emprendedoras fueron reemplazadas, como se expuso en el capítulo 4, por acciones cautelosas y defensivas, que revestían un mayor pragmatismo y adecuación frente a una realidad incierta<sup>336</sup>. Ello, coincide con los argumentos de López (2006) sobre los comportamientos del empresariado argentino, que lejos de encasillarse en un solo tipo, se ajustaron a los cambios operados en su entorno.

La contracción económica condicionó a las firmas en la instrumentación de diferentes estrategias, algunas se orientaron al ensamblaje de productos, otras a la actividad comercial, mientras las que revestían mayores apremios financieros vieron reducidas sus posibilidades de maniobra y –finalmente– terminaron en la quiebra<sup>337</sup>. En tal caso, se operó lo que Kosacoff (1996) define como “el pasaje del taller a la empresa” al adoptarse una mayor especialización ensambladora y comercializadora, como estrategia defensiva de las firmas industriales.

---

<sup>336</sup> Entrevista realizada al Ing. Mario Caire, en la ciudad de General Pico, por Silvia Cantera el 2/10/2015.

<sup>337</sup> Varias empresas de la Localidad como Industrias Maracó, Zampieri y Quaglini o Luna Hermanos quebraron o se transformaron en cooperativas de trabajo.

Asimismo, otras fuentes testimoniales<sup>338</sup> señalaron que, desde mediados de los años ‘80, factores endógenos a las firmas contribuyeron a erosionar algunos de los atributos de la dinámica empresarial familiar –como se verá en el estudio de caso– y tendió a prevalecer la función de una gestión empresarial alejada de la dirección paternalista, de los objetivos a largo plazo, y de los elementos de cohesión que brindaba una identidad compartida. Por lo tanto, en General Pico, la “capacidad innovativa” referenciada por Yoguel y Boscherini (2001) –que involucraba cambios organizacionales y mejoras en los procesos productivos y relacionales– pareció debilitarse, al desdibujarse la trama institucional, el dinamismo empresarial y algunos de los acuerdos básicos de confianza y colaboración establecidos, lo cual contribuyó a restar competitividad al territorio.

De acuerdo con los referentes entrevistados, muchos de esos cambios se operaron al interior de las firmas y contrajeron su lógica emprendedora, articulándose con los factores externos que redujeron las opciones de salida en un contexto de dificultades.

Las acotadas posibilidades de proyección en un escenario totalmente incierto condicionaron –con severidad– las capacidades de gestión y el acceso a caminos alternativos. La raíz explicativa de ello se encuentra –en línea con las ideas de López (2006)– en la conjugación entre distintos factores endógenos y exógenos relacionados con los entornos institucionales y macroeconómicos y con los comportamientos y las responsabilidades asumidos, por los agentes involucrados en dicho proceso, que desalentaron las pretensiones industrialistas.

Ahora bien, ¿es posible analizar ese proceso de expansión y contracción de la metalmecánica a en General Pico, a la luz del desempeño de una empresa local? Ese planteo se aborda en el apartado siguiente.

## **5.8 Trayectoria de una empresa metalmecánica: el caso de Industrias Maracó S.A. (1937-1997)**

Industrias Maracó fue, como se dijo, un caso emblemático del desarrollo de la metalmecánica en La Pampa, desde los años ‘50 hasta fines de los ‘80. A partir de allí, inició un proceso declinante que condujo a su quiebra en 1992, y al ocaso de muchas de las expectativas industrialistas de General Pico (ver cuadro n° 43). Por esa razón, el análisis de la empresa ayuda a explicar la trayectoria manufacturera en la Localidad, con sus alcances y limitaciones, y ello encuentra consonancia argumentativa con Rougier (2015), quien propone que mediante las

---

<sup>338</sup> En la pág. 297 se encuentra el detalle de las entrevistas realizadas.

historias de empresas se puede referenciar el derrotero económico del país y comprender los procesos más generales y complejos.



Fuente: Archivo Museo Regional Maracó

Hasta acá se han analizado distintos factores (estructura productiva, políticas, desarrollo local, actores) que ahora se buscarán articular en el análisis de la trayectoria de Industrias Maracó S.A., y a partir de los ejes vertidos previamente. Del capítulo 4 se retomará la perspectiva de desarrollo local y la evolución del sector metalmecánico en el Departamento Maracó. Ello obedece a la necesidad de analizar el potencial de desarrollo del territorio en términos de relación empresa-entorno debido a que, como argumenta Vázquez Barquero (2000), la disponibilidad de recursos, las capacidades y las habilidades relacionales habilitan procesos de crecimiento endógeno, toda vez que el contexto político institucional sea propiciatorio.

En sintonía con las discusiones previamente planteadas, el análisis empresarial comprenderá a continuación, por una parte, una serie de lineamientos de perspectiva más tradicional como: las formas de propiedad, la evolución de la firma, las estrategias sectoriales y la innovación alcanzada. Por el otro, se incorporan otras variables de base sociocultural –como el capital social, la figura del emprendedor, las relaciones sinérgicas, el rol social de las firmas, las representaciones sociales y el entramado inter-institucional del entorno– que actúan, tal como propuso la literatura expuesta, como motores del desarrollo de la firma. En este sentido, se plantea un enfoque centrado en el actor social, para sumar una escala vital que comprende los comportamientos o las respuestas de las unidades productivas en relación con los condicionantes estructurales y con las disposiciones culturales de los agentes involucrados, tal como lo postulan Donato y Barbero (2009).

En el estudio se buscará reconstruir la cultura organizacional de Industrias Maracó –como sistema de símbolos compartidos y conformado por el sentido colectivo atribuido a sus propias acciones y reacciones– que surge a partir de su historia, de su gestión y del contexto sociocultural en el que se inserta (Mucci, 2004).

Ante la carencia de archivos documentales de la empresa y para lograr una aproximación a su trayectoria se realizó a un análisis interpretativo de algunas fuentes orales, sustentadas en las experiencias de actores significantes en diferentes etapas de la firma<sup>339</sup>.

A través de los saberes, las memorias, las expectativas y los valores emergentes de sus relatos de vida, se reconstruyó el itinerario de una empresa que resultó ser un símbolo distintivo para la Provincia porque logró mantener una férrea inserción, tanto en el ámbito rural como urbano, aún en contextos económicos poco favorables, y representó las contradicciones que se expresan en el proceso global de declinación industrial metalmecánico, operado en La Pampa desde los años ‘70.

**Cuadro n° 43: Principales hitos en la evolución de Industrias Maracó S.A**

<b>Año</b>	<b>Acontecimientos</b>
<b>1937</b>	Constitución como Sociedad de Responsabilidad limitada
<b>1973</b>	Transformación en Sociedad Anónima.
<b>1974</b>	Seña del terreno de seis hectáreas en el Parque Industrial
<b>1974</b>	Presentación del proyecto de la nueva planta ante la Secretaría de Comercio e Industria
<b>1976</b>	Lanzamiento de equipo Integral de Siembra Ñandú y el Arado Rastra IM3B
<b>1976</b>	Visita a la planta el presidente Jorge Rafael Videla
<b>1977</b>	Firma de la escritura sobre un dominio de 60.000 m <sup>2</sup> , en el Parque Industrial
<b>1981</b>	Mudanza a la nueva planta al Parque Industrial
<b>1987</b>	Venta de paquete accionario de la empresa al grupo Koner S.A.
<b>1992</b>	Inicio del proceso de quiebra
<b>1993</b>	Cierre de la empresa
<b>1997</b>	Remate de la firma

Fuente: elaboración propia en base a testimonios y documentación variada.

A la hora de abordar el ciclo de vida de Industrias Maracó S.A, se recurrió a una periodización con la intención de identificar su morfología en correlación con los procesos políticos, económicos y sociales, provinciales y nacionales.

Iniciada en la producción de artículos domésticos, desde mediados de los ‘50 logró expandirse y consolidarse como empresa líder en la región con la elaboración de implementos agrícolas. Hacia 1970, contaba con 286 empleados y en sus Memorias reflejaba –tanto en las

<sup>339</sup> En la pág. 297 se detallan las entrevistas realizadas.

reflexiones vertidas por su directorio como en sus estados contables– una situación de bonanza, que contribuía a reforzar las representaciones de la tradición local (ver cuadro n° 44). Luego, llegaría la necesidad de construir una nueva planta con mayor tecnología, pero, también, el inicio de una etapa de dificultades y un proceso de declive irreversible para la firma y, en general, para el sector manufacturero provincial.

### **5.8.1 Los inicios de la empresa (1937)**

Industrias Maracó fue fundada el 10 de agosto de 1937, como Sociedad de Responsabilidad Limitada, por los hermanos José y Herminio Viscardis y Juan y Enrique Bastard, y se inició en la fundición de hierro y bronce, y en la fabricación de cultivadores de alfalfa, cocinas económicas, estufas de leña y artículos de aguada. Hacia 1941, los Bastard vendieron su participación a Juan (padre de Enrique) y Santiago Nin, provenientes de la provincia de Santa Fe. Posteriormente, Santiago se retiró y, en 1948, se incorporaron Antonio Beneitez, Honorio Benito y Luis Bonessi y luego, en 1954, los hermanos Echeverz Harriet<sup>340</sup>. La empresa se integró a través de lazos de parentesco debido a que los hermanos Viscardis eran primos de Juan Nin –quien luego incorporó a sus hijos– y de Luis Bonessi. Por su parte, la hija de José Viscardis contrajo matrimonio con Juan Echeverz Harriet, quien también pasó a integrar la firma junto a su hermano Desiderio.

En sus comienzos, la empresa se puede clasificar, siguiendo la propuesta de Katz (1986), como de tipo familiar. Operaba bajo criterios extraeconómicos, plasmados en las decisiones de ocupar personal o de subcontratar tareas en el medio local, atendiendo más a lazos de lealtad y parentesco que a una estricta lógica económica<sup>341</sup>. También, presentaba una tendencia al autoabastecimiento de partes y equipos, y se destacaba más por su capacidad mecánica y de diseño, que por su claridad organizativa debido a la presencia de dicha racionalidad extraeconómica.

En 1973, la empresa se transformó en Sociedad Anónima y emprendió un proceso de apertura con el ingreso de nuevos socios, con la incorporación de un mayor grado de profesionalización en la producción y en la organización, y con modificaciones en sus cuadros directivos que le imprimieron comportamientos gerenciales diferenciados. Sin embargo, más allá de este cambio en la forma jurídica, la organización familiar siguió siendo el eje central en la toma de decisiones, y mantuvo fuertes rasgos de liderazgo y de compromiso con el desarrollo

---

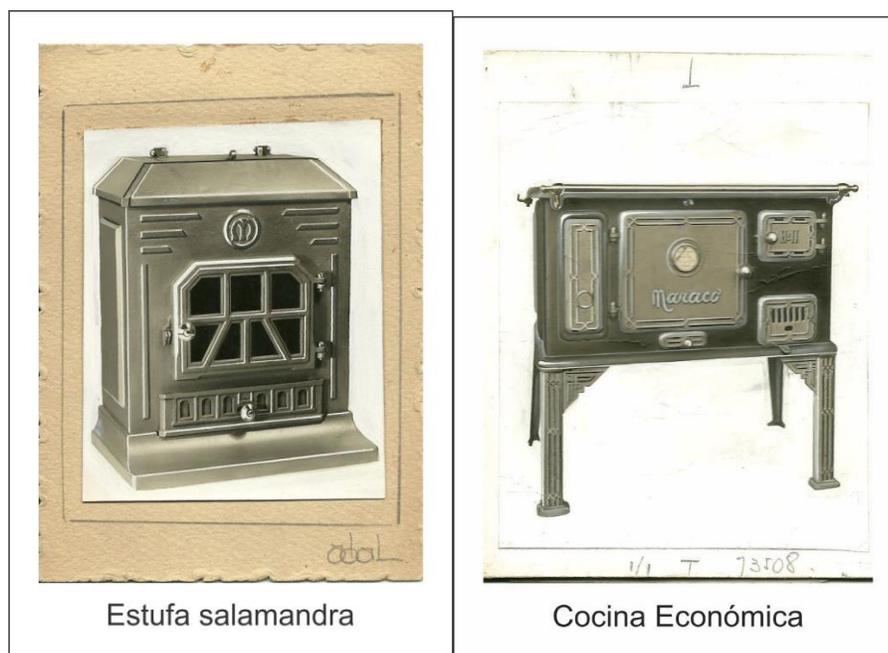
<sup>340</sup> Centenario de General Pico (2005).

<sup>341</sup> Ferraro y Costamagna (2000).

productivo regional, superponiendo procesos familiares con racionalidad empresarial y dando lugar a algunos conflictos en la gestión.

### 5.8.1.1 La producción de implementos agrícolas y el desafío conservacionista (1957)

Aunque sus primeras actividades se vincularon con la fundición y herrería para la elaboración de algunos enseres de consumo doméstico –como bombas de agua, cocinas y estufas– desde fines de los años ‘50 comenzó a orientarse hacia la producción de implementos agrícolas, que la posicionaron en un lugar destacado del sector manufacturero. Su organización productiva se canalizó a través de secciones encargadas de realizar distintas tareas de transformación del producto, dando lugar a una planta fabril con un *lay-out* discontinuo y con una significativa cantidad de tiempos muertos. Este tipo de plantas, con procesos de producción discontinuos, requerían de una organización menos planificada y posibilitaba producir varios productos en diferentes talleres y en forma simultánea. Ello, en línea con el argumento de Katz, (1986), si bien brindaba una mayor flexibilidad al proceso productivo podía actuar –a la vez– como condicionante de la conducta y de la maduración tecnológica de la firma.



Fuente: Archivo Museo Regional Maracó

La fabricación de cocinas, estufas salamandras y bombas de mano implicaban actividades de fundición –llegó a contar con catorce hornos– y de armado, pero con la incorporación de los hermanos Echeverz Harriet, la firma también se inició en la elaboración de implementos, como

los llamados “rastrones”, para la roturación del suelo. Esta producción se realizaba en una planta, ubicada en la calle 17, entre las calles 12 y 14, de General Pico, lugar donde había existido una herrería –propiedad de Viscardis– dedicada a la fabricación de sulkys y carros de tracción a sangre<sup>342</sup>.

Para que la empresa comenzara a dedicarse a la producción de implementos agrícolas, se conjugaron varios elementos. El interés de Desiderio Echeverz Harriet por la mecánica; sus viajes, observaciones y acceso a modelos producidos en el exterior; sus vinculaciones con los técnicos agrónomos de la región, y los campos de prueba en González Moreno (provincia de Bs. As.) hicieron posible reorientar la producción hacia las máquinas agrícolas, especialmente, adecuadas a las características áridas de los suelos de la región.



Fuente: Archivo Museo Regional Maracó

Hacia 1956 –también– por vinculaciones de sangre se incorporó a la sociedad el señor Joaquín Vidal, lo cual mostró –de acuerdo con las características que señala de Kantis (1996) de las Pymes argentinas– la incidencia del componente inmigratorio entre sus iniciadores. De origen gallego, se había formado en su país natal como técnico mecánico y había alcanzado experiencia en una fábrica de conservas. Ello le permitió volcar su capacidad técnica para encarar el proyecto productivo de la fundición localizada en la calle 17<sup>343</sup>.

El señor Vidal tomó a su cargo el sector productivo de la firma y –bajo el patrocinio de los hermanos Echeverz Harriet y el asesoramiento del Ingeniero Agrónomo Guillermo Covas<sup>344</sup>,

<sup>342</sup> Entrevista realizada al señor Enrique Nin, en la ciudad de Santa Rosa, por Silvia Cantera el 1/12/2014.

<sup>343</sup> Entrevista realizada al señor Joaquín Vidal, en la ciudad de General Pico, por Silvia Cantera el 5/6/2015.

<sup>344</sup> El Ingeniero Agrónomo Guillermo Covas, fue un precursor en la recuperación de suelos degradados, y se desempeñó como director de la Estación Experimental Agropecuaria Anguil del INTA (Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria), desde 1956 a 1977, y presidente del Consejo Directivo del INTA, entre 1982 y 1983. Sobre su trayectoria ver Martocci (2015).

representante del INTA-Anguil<sup>345</sup>– se abocó a la tarea de reemplazar el tradicional arado de rejas, por una versión de arado de disco importado de Estados Unidos.

Según argumenta Martocci (2014:24), ya durante la etapa territorial existía un andamiaje institucional con el objetivo de difundir conocimientos agronómicos y, en función de ello, “se instalaron estaciones experimentales en las localidades de Guatraché (1912), al sureste, y General Pico (1923), al noreste, a fin de ensayar con variedades de trigos, seleccionar las más adecuadas para la zona, recabar información sobre el régimen de lluvias y poner en práctica diferentes métodos productivos”.

Por otro lado, el gobierno de Arturo Frondizi con su proyecto industrialista y sus políticas de inversión presentó un marco favorable a los productos de la metalmecánica agrícola, aunque de acuerdo con Gerchunoff y Llach (2007: 274) “la tecnificación quedó demasiado sujeta a las posibilidades de producción local de maquinarias, ya que el acceso a tecnología extranjera estaba limitado por las barreras aduaneras. En este punto, los objetivos de desarrollo industrial y expansión agropecuaria chocaban entre sí. El gobierno optó según sus prioridades: mantuvo altas tarifas a los bienes de capital para el campo de manera de fomentar su producción doméstica, lo que obligó a los productores rurales a enfrentar precios mayores”.

### **5.8.1.2 Capacidad emprendedora**

La empresa se destacó por la iniciativa y el espíritu emprendedor de algunos de los socios – como los hermanos Echeverz Harriet– dispuestos a introducir innovaciones y nuevos productos. Como titulares de algunos campos ubicados en la provincia de Buenos Aires, comenzaron a percibir la carencia de maquinarias adecuadas a los suelos semiáridos de la región, e incorporaron algunos modelos foráneos, a los que se les introdujeron innovación imitativa y se sometían a prueba en sus propiedades. En esos momentos, existía... “mucha viveza en copiar, y ello les permitió introducir el germen de la innovación en la empresa, para transformar la herrería de mucha fragua y martillo, y de tracción a sangre, en una planta industrial más tecnificada”<sup>346</sup>.

Ello se relaciona con la dimensión social de las innovaciones y con la propuesta de Pizzi y Brunet (2013) de otorgar importancia tanto al conocimiento, como al entorno y a la figura del emprendedor. En ese sentido, los autores sostienen que las empresas en constante interrelación con otros agentes en un espacio territorial (empresas, redes, instituciones) despliegan trayectorias

---

<sup>345</sup> Sobre la estación experimental INTA-Anguil ver Martocci (2015).

<sup>346</sup> Entrevista realizada al Ing. D'Amico, en la ciudad de General Pico, por Silvia Cantera el 19/5/2015.

diferenciadas, según las condiciones de aprendizajes, los niveles de incertidumbre, y la racionalidad puesta en juego<sup>347</sup>.

En la Memoria y Balance de 1974, se exponía el cierre de un ejercicio favorable para la empresa y se revalorizaba el papel desempeñado por el directorio y el personal, en el logro de ese fin. Además, se había alcanzado un aumento de producción, pese a los inconvenientes causados por la carencia y el encarecimiento de los insumos y, en tanto la demanda constante obligaba a extender los plazos de entrega, ya se evidenciaba la necesidad de ampliar la planta y la capacidad de adaptación de la firma a un entorno inestable.

En esas Memorias se hacía referencia a la preocupación por las medidas económicas nacionales de fijación de precios máximos y de contracción en la disponibilidad de materias primas, a pesar de que las mismas, todavía, no habían tenido una incidencia directa en la producción. Se destacaba el aspecto social de la empresa en cuanto a la colaboración prestada por el personal y a las relaciones establecidas –a través del Departamento de Asistencia Social– el Club de Madres y el Club de Niños, que contribuían a afianzar los vínculos de la “familia Maracó”.



Fuente: Archivo Museo Regional Maracó

---

<sup>347</sup> Distintos estudios vinculan el desarrollo empresarial a las características personales de sus dirigentes, al aspecto organizativo y de gestión, y a la influencia del contexto socio-institucional. Algunas perspectivas enfatizan los rasgos personales, las experiencias y las capacidades adquiridas de los emprendedores que buscan promover el cambio, obtener ventajas competitivas, o abrir nuevas oportunidades de innovación. Otros enfoques sostienen que la capacidad de gestión es fundamental para manejar la disponibilidad de recursos físicos, financieros, humanos o tecnológicos en interacción con el entorno, para lograr reconocer las oportunidades de negocios. Finalmente, las miradas centradas en el entorno socio-institucional identifican tres aspectos del perfil institucional que tienen incidencia en la actividad empresarial, como son: el marco regulatorio impuesto por la legislación, el conocimiento para el desarrollo de capacidades, y el plano valorativo que involucran la creatividad, la innovación y la admiración por la organización. Por ello, toda actividad económica queda sujeta al marco institucional, a la cultura innovadora de cada territorio, y al capital social y al sistema de redes de sus agentes (Pizzi y Brunet, 2013).

A pesar de los aumentos obtenidos en la producción, todavía resultaba insuficiente para atender a una demanda creciente y, ello, obligaba a extender los plazos de entrega entre los treinta y los sesenta días. También se expresaba, en las Memorias de la empresa, la necesidad de ampliar las instalaciones, y se estudiaban las posibilidades de incorporar el mercado de otros países como Uruguay, Bolivia y Venezuela, cuando el tipo de cambio lo hiciera factible.

La idea de la nueva planta comenzaba a materializarse con la concreción de una seña, por un terreno de seis hectáreas en el flamante Parque Industrial de la Localidad, y con la elaboración del proyecto que preveía una inversión de cuarenta y cinco millones de pesos y un plazo de realización de cinco años. Ese proyecto fue presentado ante la Secretaría de Comercio e Industria –para acceder a los canales de financiación, las desgravaciones impositivas y otras ventajas previstas por la Ley n° 20560, ya enunciadas en análisis del marco normativo– y al Banco Nacional de Desarrollo, como agente financiero<sup>348</sup>.

En el ejercicio contable de 1974 se percibía cierto grado de optimismo por los resultados obtenidos, pese a las contingencias económicas que impactaban en la industria como: la fijación de precios máximos, la escasez de materias primas o el aumento de los insumos. Aunque los índices eran satisfactorios y el discurso levemente optimista, se evidenciaba una contracción en la solvencia de la empresa, algunas variaciones respecto a la disponibilidad de créditos, y un incremento de las deudas a corto plazo. Los cambios en la relación entre el capital propio y el ajeno la obligaron, aún más, a adaptarse a las nuevas condiciones, a mantener el stock de algunos insumos –frente a posibles desabastecimientos– y a considerar necesario un aumento del capital social para paliar los efectos de la inflación<sup>349</sup>.

En el cierre del ejercicio del año 1975 se hacía referencia, desde ya, a la severa inestabilidad económica y a las dificultades atribuidas a la falta de aprovisionamiento de determinadas materias primas, a los problemas laborales, a la reducción de las horas de trabajo, a la inestabilidad en los precios de los insumos, y a la retracción en las ventas. Aun así, y teniendo en cuenta esa contingencias económicas y sociales, el balance era considerado como favorable.

Tal, como se expresó en el capítulo 2, si bien la liberalización del mercado y la apertura económica afectó sensiblemente al sector industrial (Kosacoff, 1993), Maracó llegó al cierre del ejercicio de 1976 en plena producción, pero aún sin capacidad de satisfacer la demanda, con una mejora en las relaciones con los empleados –al menos desde el discurso empresarial– y con expectativas alentadoras sobre el futuro de la empresa. Ello podría vincularse con las mejoras

---

<sup>348</sup> Memoria y Balance de Industrias Maracó al 31/10/1974.

<sup>349</sup> Memoria y Balance de Industrias Maracó al 31/10/1974.

acaecidas en el sector agropecuario pampeano, traducidas en una mayor tecnificación y –en función de eso– en la concreción del lanzamiento al mercado de nuevos productos como el equipo Integral de Siembra Ñandú y el Arado Rastra IM3B, los que tuvieron buenas respuestas comerciales.

En pleno clima de tensión política, ese año visitó la planta el presidente Jorge Rafael Videla acompañado por autoridades provinciales, situación que se interpretó, en el discurso empresario, como una demostración de la preocupación y del respaldo –desde ambas jurisdicciones– para llevar adelante el proyecto de traslado de la planta al Parque y para otorgar los beneficios de promoción previstos por la Ley nacional n° 20560<sup>350</sup>.

En el ejercicio siguiente, se expresaban las expectativas de que las condiciones favorables en la producción y en las ventas se mantuviesen, especialmente, para los nuevos implementos comercializados. Por Decreto del PEN n° 2220 se aceptó el contrato con la Secretaría de Desarrollo<sup>351</sup> y, Maracó, logró acogerse a los beneficios de la mencionada Ley de promoción. Además, se acordó un crédito con el Banco Nacional de Desarrollo y se firmó –con el Gobierno Provincial– la escritura sobre un dominio de 60.000 m<sup>2</sup>, en el Parque Industrial, para la instalación de la planta. De acuerdo con el Sr. Vidal: “El aumento de la producción llevó a la necesidad de trasladarse hacia otro sector de la ciudad, y allí se concretó la reubicación en el parque industrial que se estaba gestando en la Localidad”<sup>352</sup>.

Hacia el final de la década, Industrias Maracó, registró una marcha ascendente por la mejora en los valores agropecuarios y por las previsiones de siembras para la cosecha gruesa, que aumentaron las ventas del equipo sembrador Ñandú, lo que mostró la vinculación directa de la empresa con el comportamiento del sector primario. Aunque, durante algunos meses, peligró el programa de inversiones proyectadas –por los altibajos en las ventas y el aumento inflacionario– los ejercicios continuaron mostrando resultados satisfactorios. En su discurso, la empresa resaltaba que se debía al compromiso del personal y a los esfuerzos realizados para no elevar los gastos financieros<sup>353</sup>. También, se preveían resultados optimistas debido a la concreción, en 1979, de un crédito de fomento del Gobierno provincial, bajo la Ley n° 274, y por el incremento –en función del mismo– de las inversiones destinadas a poner en marcha a la nueva planta.

---

<sup>350</sup> Entrevista realizada al señor Vidal, en la ciudad de General Pico, por Silvia Cantera el 5/6/2015.

<sup>351</sup> Boletín Oficial de la República Argentina del 18/11/77, Decreto n° 2220.

<sup>352</sup> Entrevista realizada al señor Vidal, en la ciudad de General Pico, por Silvia Cantera el 5/6/2015.

<sup>353</sup> Memoria y Balance de Industrias Maracó al 31/10/1978.

Frente a la reducción de los márgenes de ganancias, se optó por una política de ventas más agresiva y se abrió una agencia en Bahía Blanca, para cubrir las zonas del sur de La Pampa y de Buenos Aires, y Río Negro. En ese momento fue prioridad organizar el departamento de ventas para lograr colocar, en el mercado, el mayor volumen de producción planificado para la nueva planta, a través de la ampliación e intensificación de la atención, ya que las altas inversiones realizadas en ella, junto al contexto macroeconómico impedían mantener un estado financiero cómodo<sup>354</sup>.

Una de las principales y continuadas preocupaciones de la empresa –aún en épocas de auge– fue el aprovisionamiento de materias primas, especialmente el arrabio, utilizado en el proceso de fundición. Este debía importarse, debido a su escasez en el mercado nacional, lo que ocasionó la intervención de las autoridades provinciales y nacionales para asegurar la provisión del insumo<sup>355</sup>. En las Memorias de 1975 se manifestaban las dificultades en el abastecimiento de materias primas tanto por su escasez, como por las dificultades de entrega y las variaciones de precios<sup>356</sup>.

**Cuadro n° 44: Estado contable de la empresa Maracó período 1974-1979 (en pesos Ley n° 18188)<sup>1</sup>**

Año	Capital emitido	Cap. suscrito	Cap. integrado	Ventas	Utilidad neta	Util. deflacta
1974	4.200.000	4.189.000	4.105.000	29.745.751	7.172.737	7.172.737
1975	9.000.000	9.000.000	6.147.000	45.967.456	7.250.149	959.811
1976	9.618.700	9.618.700	9.618.700	403.632.643	11.325.220	617.136
1977	9.618.70	9.618.700	9.618.700	1.332.955.541	157.890.910	21.710.000
1978	868.144.700	868.144.700	868.144.700	2.106.820.349	737.982.442	101.761.681
1979	1.826.344.700	1.826.344.700	1.826.344.700	6.609.237.287	657.185.851	99.710.956

Fuente: elaboración propia en base a Memorias y Balances de Industrias Maracó

<sup>1</sup> La información contable solo está disponible para ese período

Si bien como establece Katz (1986), el mercado de maquinarias agrícolas en Latinoamérica presentó como características distintivas una fragmentación de la oferta y una carencia de presión competitiva, algunas de las firmas lograron posicionarse como empresas líderes en el sector y en sus regiones de influencia.

En el caso de Industrias Maracó, las innovaciones y las adaptaciones incorporadas a los productos les permitieron lograr una inserción significativa en el mercado regional y aumentar las posibilidades de ampliar el volumen de producción.

<sup>354</sup> Memoria y Balance de Industrias Maracó al 31/10/1979.

<sup>355</sup> Memoria y Balance de Industrias Maracó al 31/10/1974.

<sup>356</sup> Memoria y Balance de Industrias Maracó al 31/10/1975.

En mayor medida el “rastrón” pero, también, el equipo de mínima labranza fueron dos productos con alta aceptación en el mercado debido, por un lado, al desarrollo de una ingeniería de producto vinculada a los requerimientos del usuario y, por el otro, a la baja presencia de competidores en los mismos rubros. Ello encuentra relación con la propuesta teórica de Méndez (1998), expuesta en el apartado 5.5, quien plantea que la innovación es un fenómeno colectivo que se ve favorecida por aquellas condiciones territoriales que promueven la acumulación del “saber hacer”, el intercambio de información y de recursos profesionales, la gestación de proyectos comunes, y la presencia de infraestructura tecnológica y de centros de investigación.

Asimismo, frente a las oscilaciones del mercado, la empresa, respondió con estrategias de subcontratación de algunas de sus actividades, que le permitió adaptarse con mayor facilidad a los entornos de negocios inestables.

Este accionar permite adherir a los argumentos de López (2006:30-31) cuando sostiene que “en una economía de alta volatilidad e incertidumbre macroeconómica, la flexibilidad para cambiar decisiones del pasado tiene un premio, por lo que los agentes generalmente elegirán conductas que no impliquen “hundir” recursos en actividades con plazos de retorno largos e inciertos”. Pero, en esta trayectoria, y siendo un punto poco estudiado en la historia de empresas del sector, este caso descubre cómo el contacto directo con los productores agropecuarios fue clave para que Maracó desarrollara capacidades de adecuación a las exigencias del negocio, y elaborara implementos según las necesidades puntuales de sus clientes.

El interés por introducir algunas mejoras en la producción estuvo acompañado con un estilo de gestión de rasgos más tradicionales, con la intención de mantener su participación en el mercado interno, donde se ocuparon también de desarrollar una adecuada estructura de comercialización.

Al respecto, Industrias Maracó “tenía llegada a todo el país” pero –principalmente– cubría la región semi-árida de la provincia de La Pampa, sur de Buenos Aires, de San Luis y de Córdoba. Logró tener más de ochenta concesionarias, muchas de las cuales también se dedicaban a la comercialización de maquinarias agrícolas y, especialmente, de tractores. Una estrategia importante de ventas se debió a las relaciones forjadas, por los hermanos Echeverz Harriet, con grandes productores de la región que los convirtieron en importantes clientes de la firma. Dichas operaciones se gestionaban desde una oficina ubicada en la ciudad de Buenos Aires<sup>357</sup>.

---

<sup>357</sup> Entrevista realizada al señor César Massara, en la ciudad de General Pico, por Silvia Cantera el 2/10/2015.

Las exposiciones rurales de Palermo<sup>358</sup> permitieron, a Maracó, exhibir sus productos y trascender los límites provinciales y, a partir de la incorporación de un gerente de ventas, se abrieron nuevos canales de comercialización.



Fuente: Archivo Museo Regional Maracó

En el exterior sólo tuvo presencia en algunas exposiciones –como por ejemplo en el Paraguay– porque su proyección siempre estuvo orientada hacia el mercado interno. Por consiguiente, se sostiene que Industrias Maracó pudo escapar, hasta avanzados de los ‘80, de algunas de las características de las Pymes argentinas definidas por Kantis (1996), tales como un perfil productivo de baja especialización, la ausencia de actualización tecnológica, o graves dificultades financieras.

Sobre este último aspecto, la operatividad de la empresa logró realizarse a través del empleo de capitales propios. Sin embargo, el traslado al Parque Industrial requirió de una inversión considerable que hizo necesaria la búsqueda de otras fuentes de financiamiento. En este caso, la entidad crediticia actuante fue el Banco de Desarrollo Nacional, con la concesión de un préstamo con una importante desgravación impositiva sobre la mayor producción. Pero –en realidad– la empresa nunca pudo aprovechar los beneficios de dichos acuerdos porque, juntamente con los inicios de la producción en la nueva planta, las ventas comenzaron a presentar una tendencia decreciente por la crisis agraria<sup>359</sup>.

<sup>358</sup> Feria anual agrícola ganadera e industrial, organizada por la Sociedad Rural Argentina (SRA) en el Predio ferial de Palermo (Bs. As.), con el fin de promocionar y comercializar la producción.

<sup>359</sup> Entrevista realizada al señor César Massara, en la ciudad de General Pico, por Silvia Cantera el 2/10/2015.

Además, y como posteriormente se desarrollará, los beneficios devenidos de la exención impositiva, en el marco de la Ley n° 274, finalmente decantaron en la venta de Industrias Maracó a un grupo económico que buscó obtener réditos ilegales de esa desgravación.

### 5.8.1.3 La innovación en la mecanización agraria

Ya se propuso que, durante las décadas del '70 y buena parte de los '80, Maracó fue una precursora en la mecanización rural a través de la elaboración de implementos de labranza especiales para la conservación de los suelos. A iniciativa de los hermanos Echeverz Harriet y, con la intención de evitar la erosión eólica favorecida por el arado de rejas se fabricaron arados-rastra de disco, más adecuados para terrenos arenosos y semiáridos (Cazenave, 2012). Seguidamente, se elaboraron otros productos entre los que se destacaron: la rastra de discos doble acción, la rastra rotativa “puerco espín”, la rastra tiro excéntrico, el arado de cinceles, el equipo pulverizador y la sembradora de granos finos y gruesos (ver fotografías en el Anexo).

Su compromiso con la preservación y el cuidado de las cualidades agronómicas de la región se expresó en una serie de lemas e iconografía difundidos por medio de grandes cuadros que obsequiaba a los proveedores, vendedores e instituciones vinculadas a ella. En algunas de las imágenes se consignaba como máxima “Trabajar bien la tierra no es sólo un buen negocio, es un deber social”. En otros, se enunciaba “Si quiere merecer el respeto de sus hijos déjales un suelo fértil, no su ruina” y se acompañaba con la imagen de un campesino y de un niño que observaban el contraste entre los suelos medanosos y los suelos trabajados con implementos Maracó. Otras imágenes se acompañaban con frases como “Cientos de médanos son monumentos para recordar los errores pasados”<sup>360</sup>.



Lemas empresariales

Fuente: Archivo Museo Regional Maracó

<sup>360</sup> Entrevista realizada al señor César Massara, en la ciudad de General Pico, por Silvia Cantera el 2/10/2015.

Tal como se explicó, el modelo de rastrón –producto emblemático de la empresa– había sido traído de Estados Unidos, pero aquí se replicó en nuevas versiones con doce, veinticuatro y hasta veintiséis discos. El producto se ofrecía a casas consignatarias en varias provincias... “llegando a vender más de 5.000...porque era una máquina que andaba muy bien...y no tenía casi competencia en la zona”<sup>361</sup>. Su éxito y amplia aceptación se debía a que, a diferencia del arado de rejas –que daba completamente vuelta la tierra y favorecía la desertización– el arado rastrón o arado de discos múltiples removía la tierra de una forma más adecuada, para evitar la erosión eólica e hídrica. Ello llevó a la necesidad de ampliar las instalaciones y a introducir algunas innovaciones en el área de fundición. La incorporación de nuevos cubilotes requirió de una inversión considerable, por parte de los hermanos Echeverz Harriet, con el fin de obtener un funcionamiento con mayor amplitud operativa<sup>362</sup>.

Otros implementos, con el sello de Industrias Maracó, fueron una cortadora de maleza especial llamada “pie de pato” que permitía la incorporación de materia orgánica al suelo, aunque con menores resultados de ventas que el rastrón<sup>363</sup>. Además, se diseñó y patentó un equipo de siembra, adaptado al arado rastra, denominado “equipo de labranza mínima” para simplificar el proceso, con el uso de una sola máquina, y posibilitar un ahorro considerable de semillas. Del mismo modo, se desarrollaron: un sistema de fumigación –en base a un modelo de roseta importado de Estados Unidos– que permitía pulverizar un área de siete u ocho metros, y una nueva técnica de aspersion para el tratamiento de la sarna en los animales menos costosa y más efectiva que los tradicionales baños de inmersión.

Esta diversificación productiva obedeció a la necesidad de enfrentar el componente estacional de la demanda, a lo largo del ciclo agrícola. Sin embargo, más allá de la ampliación del mix productivo, con la generación de nuevos productos y modelos, no existía la intención de modificar sustancialmente el perfil de la oferta.

---

<sup>361</sup> Entrevista realizada al señor Enrique Nin, en la ciudad de Santa Rosa, por Silvia Cantera el 1/12/2014.

<sup>362</sup> Entrevista realizada al señor Joaquín Vidal, en la ciudad de General Pico, por Silvia Cantera el 5/6/2015.

<sup>363</sup> Este implemento, fue utilizado experimentalmente para la siembra de maíz temprano en campos cercanos a las localidades de Santa Rosa, General Pico y Bernardo Larroude según se consigna en una Edición Especial del Diario *Zona Norte*, en diciembre de 1966. Museo Regional Maracó de General Pico.



Fuente: Archivo Museo Regional Maracó

La dinámica innovativa presente en la elaboración de los implementos agrícolas comprendía, inicialmente, un proceso de fundición basado en un trabajo muy artesanal. Las distintas piezas se obtenían con un sistema rudimentario y manual, en base a moldes y cajas con arena para modelar el hierro líquido. Además, contaba con talleres para mecanizar algunas piezas y llevarlas a medida, un sector de manejo de chapas, para hacer cajones, y una sección de armado.

En los años '60, Maracó se vinculó con la demanda local o regional con una producción de escala reducida, una estructura organizativa simple y una operatoria que replicaba modelos extranjeros adecuados a los requerimientos agronómicos específicos. Así pues, y en relación con la discusión teórica expuesta en el apartado 5.5, es factible proponer que la incorporación de conocimientos atendiera a la solución de problemas y consistiera en una mejora en la innovación imitativa.

Los procesos productivos eran de naturaleza manual, con una escasa tecnificación y respondían a un comportamiento organizacional –fuertemente– centralizado en la dirección de la firma. Las rutinas de producción se establecían sobre la base de conocimientos tácitos y experienciales, donde cobraba esencial importancia la relación empresa-usuarios como mecanismo de transmisión de las necesidades a los procesos de mejora. De ese modo, los campos de prueba reunían a productores agrícolas para constatar los atributos de los bienes ofrecidos y expresar sus requerimientos e inquietudes, lo que permite acordar con Kantis (1996) respecto a que las habilidades estratégicas de la firma se sustentaban en un centralizado rol empresarial, en el aprendizaje permanente y en las destrezas para interpretar las exigencias del contexto.

Poco a poco, como ya se mencionó, se incorporaron saberes y asesoramientos científicos de instituciones como el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria y de algunas

universidades<sup>364</sup> o escuelas agronómicas del país –como las de La Plata o Darregueira (Bs. As.) – que periódicamente visitaban la planta y los campos de pruebas para conocer los productos y las técnicas de producción. El señor Massara reseñaba que: “Venían los estudiantes...para ver la producción de la maquinaria...En la fábrica se compartía un almuerzo y, por la tarde o al día siguiente, se iba a los campos donde estaba trabajando la maquinaria, especialmente a los campos de los Echeverz Harriet que tenían toda maquinaria Maracó...Así era la forma de promocionar y dar a conocer los productos” ...<sup>365</sup>. Esa interacción resultaba valiosa tanto para vender y mejorar el producto, como para promover redes de cooperación institucional, claves en el desarrollo local.

En línea con los argumentos de Méndez (1998), el intercambio de información y la concreción de proyectos con instituciones innovadoras permitieron reducir los costos de transacción, mejorar los procesos de aprendizajes y reforzar una identidad colectiva en la comunidad. Pero, más allá de los aspectos organizativos y del contexto socio-institucional, también cobró relevancia, hasta mediados de la década del ‘80, el rol de algunos dirigentes de Maracó –como Desiderio Echeverz Harriet– cuyas características personales lo convirtieron en un promotor permanente del cambio y de la búsqueda de innovaciones. Esa capacidad de gestión se tradujo en un aspecto fundamental para interactuar con el entorno y para poder reconocer las oportunidades de negocios (Pizzi y Brunet, 2013).

En suma, la empresa, supo capitalizar las condiciones favorables que Méndez (2002) asocia a un entorno innovador, puestas de manifiesto en sus procesos de interacción y aprendizajes, en sus recursos endógenos, en un marco socio-institucional cooperativo, y en el accionar de los actores locales públicos y privados.

#### **5.8.1.4 El capital social de la empresa (1973-1986)**

Como se expuso en el apartado 5.6, el capital social logra generar valor mediante las relaciones que se establecen en base a ciertos valores éticos y normativos (Jiménez y Piña Zambrano, 2011; Meirelles et al., 2013).

El capital social se sustenta en las prácticas de reciprocidad entre los miembros de la firma y el entorno, y se convertiría en un recurso importante para alcanzar los objetivos propuestos, al potenciar ventajas competitivas y otorgar continuidad al proyecto empresarial. Así, como se planteó en la introducción, y en base a la propuesta de Kliksberg (2000), los valores, las visiones, las tradiciones y las aptitudes cooperativas, propias del capital social, son otros factores para ser

---

<sup>364</sup> Memoria y Balance de Industrias Maracó al 31/10/1076.

<sup>365</sup> Entrevista realizada al señor César Massara, en la ciudad de General Pico, por Silvia Cantera el 2/10/2015.

considerados a la hora de establecer vinculaciones con otras dimensiones del desarrollo de la empresa. Este atributo –residente en las conductas relacionales– cobró significativa presencia en Industrias Maracó, a partir del trabajo social desplegado hacia los trabajadores y la comunidad en general.

En los inicios, por el tipo de producción cuasi artesanal, la empresa requería de la disponibilidad de la mayor cantidad posible de mano de obra. Las actividades de fundición se realizaban con personas acostumbradas al trabajo duro y, por ello, muchos de los empleados provenían del ámbito rural, donde se habían desempeñado como hacheros. Así lo recordaba el Ingeniero D’Amico: “Era gente muy rudimentaria...pero con muchas ganas de aprender”. Con el tiempo se incorporó personal con mayor grado de calificación en los sectores de tornería y en la oficina técnica. La empresa se caracterizaba, según los testimonios, por tener un buen trato para con sus empleados y por la presencia de una asistente social encargada de atender las problemáticas suscitadas respecto al personal<sup>366</sup>.

En el año 1975, en un contexto de profunda inestabilidad política la empresa sufrió, durante dos horas, la primera paralización de actividades. De acuerdo con D’Amico, motivada por causas ajenas a la firma y como consecuencia directa del clima social del país<sup>367</sup>. Inmediatamente, las relaciones laborales recobraron la normalidad y, desde la empresa se intentó reforzar el vínculo de cordialidad con los trabajadores. Otro momento de conflictividad se dio, entre los meses de julio y octubre de ese año, cuando la producción se redujo a catorce horas semanales de labor, a partir de un acuerdo celebrado con el personal y con la intermediación del Ministerio de Trabajo, como medida necesaria para evitar posibles cesantías o suspensiones laborales. Pero, más allá de esas dificultades y tensiones, el clima en la empresa se habría mantenido optimista<sup>368</sup>.

Respecto a la actividad sindical del personal, como se expresó anteriormente, en la primera mitad de la década del ‘70 la empresa tuvo niveles de conflictividad bajos. En los ‘80 se registraron algunos paros –en su mayoría– producto de adhesiones a las huelgas convocadas, a nivel nacional por la Confederación General del Trabajo (CGT). Parte de estas medidas de fuerzas respondieron a causales propias, como en los casos de reclamos por el pago de horas extras o por las suspensiones transitorias del personal en períodos de contracción productiva. Sin duda, como se analiza en el apartado 5.8.3, el grado de conflictividad laboral creció de modo significativo en los ‘90, cuando la firma atravesó la etapa de mayores dificultades.

---

<sup>366</sup> Entrevista realizada al Ing. D’Amico, en la ciudad de General Pico, por Silvia Cantera el 19/5/2015.

<sup>367</sup> Fue más que nada una medida simbólica, que no se sostuvo en el tiempo.

<sup>368</sup> Memoria y Balance de Industrias Maracó al 31/10/1975.

Las fuentes testimoniales consultadas expresaron que tanto las relaciones de carácter paternalistas, como las vinculaciones directas entre la patronal y los empleados, contribuyeron a reducir las fuentes de conflictos y a dirimir las dificultades de manera negociada. Además, el trabajo social realizado y el trato ameno con los obreros estrechaban las relaciones y alentaban las actitudes de compromiso y de lealtad del personal hacia la firma. Más allá de los beneficios en bienestar, salud, educación o financiamiento ofrecidos a los empleados, también se instrumentaron políticas de incentivos para premiar la producción, la asistencia o el buen comportamiento como, así también, el recurrente reparto de los excedentes entre los trabajadores. De ese modo, se reforzaba un capital social que –como activo intangible de la empresa en base a determinados valores y propósitos– determinaba las formas relacionales y las prácticas interpersonales, llegando a convertirse en un atributo diferencial<sup>369</sup>.

Un rasgo presente en los mecanismos de contratación laboral, de Industrias Maracó, fueron las prioridades otorgadas a los vínculos de parentesco, lo cual ocasionó que –en numerosos casos– varios miembros de una misma familia formaran parte de la firma. De ese modo, para el imaginario social, la empresa asumía características de ser una “gran familia” avalada por la consanguinidad de muchos de sus integrantes<sup>370</sup>.

También existieron vinculaciones colaborativas a nivel inter-empresarial y “entre las firmas se establecieron ciertos códigos”, como por ejemplo el compromiso de no contratar personal proveniente de otras fábricas del medio, que demandara mayores exigencias salariales. En ese sentido, hacia 1978 y –para atender los requerimientos de mano de obra especializada y evitar la disputa de personal con otras empresas– se decidió la capacitación para soldadores, por medio de gestiones realizadas con el Consejo Nacional de Educación Técnica (CONET)<sup>371</sup>, quien proveyó de los programas de formación y de los instructores necesarios... “Más allá de que la capacitación se concretó en las instalaciones de Industrias Maracó también otras empresas, como la firma Zampieri y Quaglino, resultaron beneficiadas por esa iniciativa”<sup>372</sup>. Aunque, los niveles de innovación eran modestos, la inventiva y creatividad de los empresarios se tradujo en generar productos adecuados a la demanda local, así como también, en la preocupación por calificar la

---

<sup>369</sup> Ver Jiménez y Piña Zambrano (2011).

<sup>370</sup> Entrevista realizada al señor César Massara, en la ciudad de General Pico, por Silvia Cantera el 2/10/2015.

<sup>371</sup> Los cursos de capacitación para soldadores e instructores eran abiertos a empleados de otras empresas del medio y dictados por profesores del CONET. También se dictaron cursos de capacitación para torneros, a través de propios instructores de la empresa y para capataces y supervisores con especialistas del CONET. Memoria y Balance de Industrias Maracó al 31/10/1978 y al 31/10/1979.

<sup>372</sup> Entrevista realizada al Ing. D'Amico, en la ciudad de General Pico, por Silvia Cantera el 19/5/2015.

mano de obra según las necesidades productivas, si bien no estaban dispuestos a competir por mano de obra calificada.

Un aspecto destacado por distintas fuentes orales y por las fuentes internas de la empresa, consistió en el servicio social brindado mediante el trabajo de una asistente social. En ese sentido, se convocó a la licenciada Edith Morini<sup>373</sup> como responsable del sector de servicio social, funciones que desempeñó desde mediados de 1972 y hasta el año 1986, cuando se desvinculó de la firma para abocarse a la actividad docente. Según sus propias manifestaciones su incursión en la tarea social respondió a un interés expreso de la patronal, para satisfacer aquellas necesidades y demandas de sus empleados, que trascendieran el plano laboral. Ello constituyó una importante innovación para el medio, y la llevó a especializar su formación en el servicio social de empresas.



Fuente: Archivo Museo Regional Maracó

En la década del '70, Industrias Maracó era un eje fundamental para la región y fuente de trabajo para –aproximadamente– doscientas ochenta personas. La firma estableció como un objetivo básico incursionar sobre el entorno de los obreros para cubrir sus necesidades económicas y psicológicas, en el medio laboral y con extensión al grupo familiar. Su propósito era no sólo sostener a sus empleados a través de una remuneración sino –también– atender aquellas cuestiones vinculadas a la familia, a la economía, a la salud o a la vivienda. Esta iniciativa constituyó un desafío por su carácter innovador, y tuvo una excelente receptividad de parte de los empleados y de sus familias.

El acceso directo al área de producción facilitaba el trabajo de la asistente social, quien recorría las diferentes secciones y mantenía un contacto fluido con el personal. En base a entrevistas directas se volcaban los datos, de cada empleado y su grupo familiar, en una ficha

<sup>373</sup> Entrevista realizada a la señora Edith Moroni, en General Pico, por Silvia Cantera el 5/6/2015.

social con la intención de conocer su situación –principalmente– en relación con temas de vivienda, escolaridad, salud y necesidades insatisfechas. A partir de ese relevamiento se desplegaron distintas acciones como: la concesión de préstamos con facilidades, el suministro de una bloquera para elaborar los materiales para la construcción de viviendas, y la conformación de grupos de trabajo de tipo colaborativo para llevar a cabo dicha tarea. En relación con la salud, se les brindó un carné identificador a través del cual, cada trabajador, recibía descuentos especiales en la medicación. También fue factible brindar un marco de contención y de asesoramiento psicológico para los problemas personales, cuando los empleados lo requiriesen.

Como muchos de los obreros, especialmente los vinculados al sector de fundición, carecían de estudios primarios, la empresa gestionó ante el Ministerio de Educación provincial, un centro de alfabetización que funcionaba en las mismas instalaciones, al término de la jornada laboral<sup>374</sup>. Ello les permitió finalizar sus estudios tanto a empleados, como a las esposas e hijos mayores, con deseos de asistir. Además, todos los hijos escolarizados recibían el equipamiento de indumentaria y materiales escolares necesarios, y se fundó una biblioteca en la misma planta, con libros de consulta para apoyar la tarea educativa de niños y de adultos.

Entre 1972 y 1986 se realizaron importantes actividades de extensión de la firma, en el área recreativa, en ese marco se realizaron viajes programados que, en algunos casos, contaron con la ayuda del gobierno de La Pampa. A ellos, concurrían los hijos de los empleados y las madres acompañantes con el propósito de conocer distintos lugares, dentro y fuera del territorio provincial. También, se realizaban campamentos para niños organizados por profesores de educación física, contratados específicamente para esa finalidad. A través de distintas agrupaciones se integraba al personal en eventos como: los campeonatos de fútbol, en el caso de los hombres; las actividades artísticas, recreativas y de lectura para los niños y, para las señoras, se organizaban charlas sobre temas de interés o se brindaba colaboración, a distintas instituciones del medio, con talleres de confección de prendas de vestir. Todas estas actividades estuvieron motivadas por el propósito de fortalecer el entramado relacional entre las familias y la empresa, que en la literatura se denomina “familiaridad” (Pena López, y Sánchez Santos, 2011).

Como se referenció en el capítulo 4, las vinculaciones de las empresas con las entidades formativas posibilitaron la incorporación de saberes formales a los procesos productivos. En el caso de Industrias Maracó, especialmente en las décadas del ‘70 y ‘80, mantuvo estrechas relaciones con la Escuela Industrial de General Pico y con la Facultad de Ingeniería de la

---

<sup>374</sup> Memoria y Balance de Industrias Maracó 31/10/1974.

UNLPam y, debido a ello, los alumnos realizaban pasantías con jornadas más reducidas, pero con los mismos beneficios prestacionales que el resto del personal. Además, a lo largo de esas décadas, se instrumentaron distintos programas de capacitación ocupacional, con el aval del CONET, y la empresa se constituyó en un ámbito de prácticas para estudiantes de la carrera de servicio social, quienes podían realizar allí sus primeras experiencias profesionales.

También, en ese período, se destacaron las actividades de integración realizadas con el Instituto Correccional Abierto de la Localidad, donde varias personas privadas de su libertad concurrían a desempeñar diversas tareas en la firma, bajo las mismas condiciones laborales que el resto de los empleados. Debido a ello, Maracó, vivió esa experiencia como un gran desafío, al poder convertirse en un canal de promoción y de inserción concreta de los reclusos en la comunidad, y concitó la visita de funcionarios del gobierno de Noruega, interesados en conocer la experiencia generada desde el sector privado, debido a que ellos tenían prácticas de inserción de reclusos, pero en empresas estatales<sup>375</sup>.

Según lo expresado, en el apartado 5.6, se concibe el capital social como un recurso que permite una sociabilidad basada en los lazos de lealtad y de confianza entre los miembros de una organización, y ello puede constituirse en una competencia para la empresa. El capital social, entonces, se convierte en un concepto central para entender el entramado institucional forjado a lo largo de la trayectoria de la firma. En ese sentido, Industrias Maracó, como se expuso, logró transmitir una imagen en base a sus atributos distintivos y buscó fortalecer sus estructuras relacionales –en especial en un contexto de conflictividad, y luego represivo para los trabajadores– con la promoción de actividades extraeconómicas. Estas prácticas habrían reforzado los vínculos de confianza, el interés motivacional de los empleados y un sentido de pertenencia, a través de los mecanismos de protección y de los canales de formación y capacitación brindados al personal. Esas vinculaciones sociales basadas en la familiaridad, la reciprocidad y la confianza lograron trascender las relaciones laborales de la firma, y se constituyeron en un sello distintivo en la región. La hipótesis es que ello permitió contrarrestar ciclos de descontento, y posibles tensiones, generando un mayor grado de compromiso y dedicación por parte de los trabajadores que lograban sentirse “parte del equipo”.

La empresa reforzó esto. El interés era tener una importante representatividad simbólica en el medio, por ejemplo, por medio de la difusión de su logotipo o de sus banderas identificatorias, y con la promoción de su equipo de fútbol y del club de niños “Maraquito”. También, dejaba su

---

<sup>375</sup> Entrevista realizada al señor Joaquín Vidal, en la ciudad de General Pico, por Silvia Cantera el 5/6/2015.

impronta en la organización de grandes eventos para fechas conmemorativas como fin de año, el día de la madre y del padre, carnaval, etc., e incitaba a la comunidad a tener participación en las actividades festivas. Estas acciones se desarrollaron, principalmente entre 1973 y 1986, en la etapa de mayor auge de la empresa, pero luego –según Morini– comenzó un enfriamiento en las relaciones laborales y muchas de esas actividades dejaron de realizarse por los cambios acaecidos a nivel digierencial<sup>376</sup>.



Fuente: Archivo Museo Regional Maracó

La firma asumió, en los ‘70 y ‘80, en el universo simbólico de los pampeanos un papel representativo como motor de tracción de la actividad productiva y se constituyó en un referente para la región. Sobre ella se elaboró una doble concepción que la posicionaba como una “gran familia” –bajo estrictos criterios de orden ético y con una importante función social en el medio– y, a la vez, como una empresa “de avanzada” que ejercía un fuerte liderazgo y se erigía como un modelo a seguir por su carácter innovador. De este modo, la empresa no sólo se convirtió en una sólida fuente generadora de empleo, además, contribuyó en la construcción de una identidad sociocultural que trascendió a General Pico y se estableció como un ícono representativo de la industria provincial<sup>377</sup>. Siguiendo a Russo (2010), en esa configuración identitaria lograron articularse dos espacios: por un lado, el objetivo –conformado por los elementos materiales del territorio– y, por otro, el subjetivo que involucraba el imaginario y las experiencias de los habitantes.

<sup>376</sup> Entrevista realizada a la señora Edith Moroni, en la ciudad de General Pico, por Silvia Cantera el 5/6/2015.

<sup>377</sup> Tal es así que, a lo largo de su trayectoria, Maracó recibió a tres presidentes en ejercicio que, de visita en la Provincia, recorrieron sus instalaciones. Ellos fueron, los presidentes Arturo Illia (1963-66), Jorge Rafael Videla (1976-81) y Raúl Alfonsín (1983-89).

Las entrevistas realizadas permiten inferir que Industrias Maracó representó, para la comunidad, valores como la solidaridad, el compromiso, la responsabilidad con el entorno, y el afán por liderar un proyecto de desarrollo productivo en la región.

Se distinguió como una empresa modelo, visitada por autoridades e integrantes de organismos de índole político, científico-tecnológico y económico, y como símbolo de orgullo para una Localidad, al lograr articular lo que Penrose (1969) propone como recursos tangibles e intangibles. La reputación de la firma –fundamentalmente– por las características de sus productos, la atención al cliente y el compromiso con sus trabajadores fue rescatado como un bien valioso, capitalizado por la empresa a lo largo de los años, y resultó ser un activo diferenciador frente a otras empresas. Los recursos como las experiencias, los conocimientos y los sistemas de relaciones le permitieron desarrollar habilidades competitivas, que la posicionaron en un lugar destacado en el imaginario de la geografía pampeana.

#### **5.8.1.5 Industrias Maracó y la matriz institucional**

Como parte de su proceso de consolidación en el territorio, en los años ‘70 y ‘80, la firma manifestó un interés explícito por insertarse en el entramado institucional de la Localidad, analizado en el capítulo 4. Fueron numerosos los lazos cooperativos entablados con otros empresarios e instituciones del medio, y con la instauración de mecanismos de asistencia y de asesoría técnica con algunos organismos oficiales. De esa forma, la empresa alcanzó una estrecha vinculación, en el orden local, con otros establecimientos productivos y con entidades dedicadas a la generación de conocimientos e innovaciones y, a través de esos espacios institucionales compartidos, logró canalizar diferentes acciones que contribuyeron al proceso de crecimiento de la firma. Esas relaciones con los entornos institucionales y productivos le permitieron, en línea con la propuesta de Barbero y Donato (2009), generar iniciativas conjuntas para resolver problemas comunes.

Dentro de las articulaciones inter-empresariales, Maracó mantuvo relación con un importante proveedor local en buhonería, como Luna Hermanos, y –al mismo tiempo– realizó trabajos de fundición para otras empresas del medio, como en el caso de los equipos para la elaboración de vinos de la firma Zampieri y Quaglini. En los momentos de mayor esplendor, y frente a la imposibilidad de atender a la demanda, estableció un sistema de relaciones con otras empresas “satélites”. Tanto los trabajos de tornería como de fundición fueron tercerizados a firmas locales

–como Ascheri y Cía, Braudaco y Tomaselli, Ferrari Hermanos o Parini– que colaboraban con la producción de Maracó<sup>378</sup>.

Entre 1982 y 1983, mantuvo conexiones con la empresa de sembradora “Bertini”, de la ciudad de Rosario, para buscar realizar intercambios de piezas fundidas de acero por bienes finales, y definir algunas propuestas de fabricación de sembradoras de granos finos, bajo la marca Maracó. Sin embargo, esto no tuvo concreción debido a que –a mediados de los ‘80 y bajo el Plan Austral– los niveles de actividad industrial y comercial se contrajeron y la situación se tornó más compleja por el aumento en las retenciones, las restricciones crediticias y la caída de los precios de granos en el mercado internacional (Panighetti, 2007).

Como otras tantas empresas, Industrias Maracó fue la expresión del auge manufacturero de la Localidad y, junto a varias instituciones, desempeñó un papel clave en el acompañamiento al movimiento industrial acaecido de la ciudad de General Pico en los años ‘70.

Este movimiento agrupó a organismos y a personalidades referentes del medio, deseosas de impulsar un núcleo de crecimiento productivo y de avalar ese proceso, con la presencia de instituciones formadoras. En ese sentido, según el Ing. D’Amico, la Facultad de Ingeniería de la UNLPam... “fue fundada ‘de prepo’ por los industriales”, con la intención de garantizar una fuente de formación de recursos humanos para el desarrollo manufacturero de la Localidad. Más tarde, en los ‘90, nació el Centro Regional Tecnológico (CE.RE.T) creado con la participación de esa Facultad y del Gobierno Provincial, a través de los Ministerios de Producción y de Educación... “aunque ya era otro contexto...y había menos efervescencia colectiva” ... A partir de allí surgió un nuevo proyecto educativo que, en la actualidad, funciona como “Politécnico Arturo Juan Ferrero” y brinda capacitación laboral en carpintería, herrería y tornería<sup>379</sup>.

Se observó anteriormente, que otra institución de relevancia para la iniciativa local fue la vieja Escuela Técnica, con el aporte de los saberes y las habilidades que la industria requería. No obstante, según el ingeniero D’Amico, esa situación se modificó y “luego de la reforma educativa de los ‘90, la educación técnica quedó desmantelada, y...hoy un alumno de allí no está capacitado para pisar una planta”<sup>380</sup>.

Tal como se expuso en el capítulo 4, el arraigo de la Facultad de Ingeniería fue resultado de un decidido apoyo de los actores sociales locales. Nació como una dependencia de la Universidad Tecnológica de Bahía Blanca, pero –a mediados de los ‘70 y frente a la posibilidad de su cierre

---

<sup>378</sup> Entrevista realizada al señor César Massara, en la ciudad de General Pico, por Silvia Cantera el 2/10/2015.

<sup>379</sup> Entrevista realizada al Ing. D’Amico, en la ciudad de General Pico, por Silvia Cantera el 19/5/2015.

<sup>380</sup> Entrevista realizada al Ing. D’Amico, en la ciudad de General Pico, por Silvia Cantera el 19/5/2015.

por la carencia de alumnos– se tomó la decisión de transferirla como un Departamento dependiente de la Facultad de Exactas y Ciencias Naturales de la Universidad Nacional de La Pampa (UNLPam). Ello suponía su eventual traslado a la ciudad Santa Rosa, ante lo cual se organizó rápidamente un movimiento de lucha por mantener su sede en General Pico. Entonces, se produjeron dos acontecimientos de envergadura en la comunidad vinculados a ese reclamo. En primer lugar, se realizó una convocatoria en el club Pico Foot-ball, que logró concentrar a más de seiscientas personas con la intención de manifestar la adhesión a la propuesta de mantener la sede y, en una segunda instancia –con un carácter más formal y en el marco de las audiencias públicas brindadas por el gobernador de la Provincia– se acordó que cada asociación o fuerza viva de la comunidad presentara como primer reclamo, ante las autoridades, la necesidad de que la Facultad de Ingeniería permaneciera en la Localidad<sup>381</sup>. Como corolario y frente a esa demanda popular la Facultad pasó a depender del Rectorado de la UNLPam, y se mantuvo en General Pico.

Con esa decisión ya tomada, representantes de instituciones del medio como C.I.C.A.R, el Banco de Desarrollo y algunas de las firmas locales, como Zampieri y Quaglini, Ripiera del Valle e Industrias Maracó realizaron una serie de reuniones, en instalaciones de esta última, para enfrentar la tarea organizativa de la nueva dependencia académica. Allí, se resolvió que la persona encargada de esas funciones fuera un integrante de Industrias Maracó, el ingeniero Nicolás Tassone, y que la Asociación Cooperadora Manuel Domingo Savio –receptora de aportes de algunas empresas y asociados– colaborara en solventar los gastos del cuerpo docente que viajaba a dictar las clases. Durante mucho tiempo esa Cooperadora estuvo presidida por el señor Emiliano Cayre, responsable de la firma Ascheri y Cía. y un activo promotor de la actividad industrial. Ello dio cuenta del grado de compromiso e interés, del sector empresarial local, por acordar acciones para mantener una institución clave en la formación de recursos humanos.

Industrias Maracó tuvo una presencia activa en distintas instituciones, ya analizadas, como C.I.C.A.R, U.N.I.L.P.A y la Fundación para el Desarrollo Regional aunque luego, según D'Amico: “algunas de ellas fueron cooptadas políticamente...se partidizaron...y comenzaron a responder a otros intereses que les restaron autonomía”<sup>382</sup>. En el caso de C.I.C.A.R, supo ganar mucho protagonismo por su accionar comprometido con las necesidades de infraestructura y de servicios de la Localidad. Otro organismo que congregó la participación de representantes de la firma fue la Comisión Asesora Municipal, cuya finalidad era estudiar la factibilidad de

---

<sup>381</sup> En ese momento fueron cerca de 60 las instituciones que participaron de la petición (Entrevista realizada al Ing. D'Amico).

<sup>382</sup> Entrevista realizada al Ing. D'Amico, en la ciudad de General Pico, por Silvia Cantera el 19/5/2015.

financiamiento, por parte del Municipio, a proyectos de microemprendimientos, lo cual ponía de manifiesto un serio interés por fomentar la industria local<sup>383</sup>.

Ya se analizó la importante vinculación con organismos de producción de conocimientos como el INTA, la UNLPam, y con los productores nucleados en los grupos C.R.E.A. (Consortio Regional de Experimentación Agrícola)<sup>384</sup> con el fin de intercambiar experiencias, conocimientos e información técnica<sup>385</sup>. A partir de esa relación se podía conocer de forma directa las necesidades y requerimientos de los productores de la zona, y servía como canal de difusión y promoción para los productos de la empresa. Como expresa el señor Massara: “la propaganda se hacía diríamos, que en el campo” ...<sup>386</sup>.

La presencia de representantes de la firma en diversas instituciones intermedias locales mostró el interés por participar en las decisiones y en las acciones de la comunidad, y –a la vez– formó parte de una estrategia para reforzar su liderazgo. Dicha interacción con el entorno le permitió, a la empresa, cubrir sus necesidades y contribuir a la formación de un ambiente organizacional permeable a sus requerimientos de capacitación, intercambio de información, testeo de productos, relación directa con el cliente y acceso a políticas promocionales.

### **5.8.2 La nueva planta en el PIGP (1981)**

En el capítulo 2, se planteó que la actividad manufacturera provincial no coincidió con la periodización que la industria tuvo a nivel nacional, y como expresión de ese desfase, a mediados de los ‘70, se inició etapa de auge no sólo para la empresa, sino también para General Pico.

A partir de ese momento, se consolidó un movimiento industrialista acompañado por una tenaz efervescencia social, que tenía como claro objetivo promover un núcleo productivo en la Localidad. Fue entonces, y con el fin de ampliar el volumen físico de producción, cuando la empresa decidió dar un salto tecnológico y de calidad, y resolvió, como ya se mencionó, proyectar una nueva planta en el Parque Industrial instalado en el medio. Esa decisión también obedeció a las limitaciones espaciales de las instalaciones ubicadas en la calle 17 porque, más allá de que se había ampliado el predio con la compra de terrenos contiguos, el caudal de producción obligaba a utilizar, aún, la vía pública para realizar las tareas de pintura. Esto, sumado

---

<sup>383</sup> Entrevista realizada al señor César Massara, en la ciudad de General Pico, por Silvia Cantera el 2/10/2015.

<sup>384</sup> El primer grupo C.R.E.A. fue fundado en 1957 en Henderson-Daireaux (Bs. As), por Pablo Hary. Recuperado de: <http://www.crea.org.ar/> Consultado en septiembre 2015.

<sup>385</sup> Memoria y Balance de Industrias Maracó al 31/10/1976.

<sup>386</sup> Entrevista realizada al señor César Massara, en la ciudad de General Pico, por Silvia Cantera el 2/10/2015.

a los residuos de la fundición y al bullicio, que afectaban el entorno de la planta, aceleró la disposición de su traslado<sup>387</sup>.

Aunque desde los años '70, cobró fuerza la idea de dar un salto productivo, mediante la ampliación de la planta, ello recién se efectivizó a principios de la década siguiente con su traslado al Parque Industrial local –en vías de conformación– y con la adopción de un proceso productivo con mayores niveles de profesionalización y tecnificación. Maracó, se transformó, así, en una planta con nuevo equipamiento, y con mejoras en la organización y en el seguimiento de los procesos. Esa disposición hacia la innovación y su activa participación en el entramado institucional de la comunidad fortalecieron su posición de mando en el territorio, y reflejó un fortalecimiento de la gestión empresarial –que como se expresó en el apartado 2.6– formó parte del comportamiento estratégico de la firma.

La nueva planta se realizó bajo los términos de la Ley n° 20560 y con apoyo crediticio del Banco Nacional de Desarrollo. También colaboraron el Gobierno provincial, el Municipio y diferentes instituciones del medio para concretar la obra<sup>388</sup>. Su planificación contemplaba: una estructura edilicia significativamente más amplia –de 14.000 m<sup>2</sup> cubiertos–, una localización alejada del centro urbano, la incorporación de un nuevo equipamiento semi-automatizado, una mayor ingeniería de procesos y una reorganización de los puestos de trabajo.

Para emprender el diseño de la nueva unidad se convocó al ingeniero Carlos D'Amico, quien juntamente con el ingeniero Omar Delteto y el contador Eduardo Fraire<sup>389</sup>, conformaron el equipo técnico para armar el proyecto. El mismo fue presentado en la Secretaría Nacional de Desarrollo Industrial y ante el BANADE, cuya aprobación demandó cuatro años, demostrando la debilidad institucional. El crédito otorgado, contemplaba mecanismos de desgravación impositiva sobre la mayor producción, no obstante, ello no se tradujo en beneficios para la empresa debido a que, a partir de mediados de los años '80, las ventas comenzaron a declinar<sup>390</sup>. No se aprovechó el momento de auge.

---

<sup>387</sup> Entrevista realizada al Ing. D'Amico, en la ciudad de General Pico, por Silvia Cantera el 19/5/2015.

<sup>388</sup> Memoria y Balance al 31/10/78.

<sup>389</sup> El C.P.N Jorge Fraire sucedió al C.P.N Ricardo Telleriarte como gobernador de La Pampa, en el último tramo del gobierno militar (1983).

<sup>390</sup> Entrevista realizada al Ing. D'Amico, en la ciudad de General Pico, por Silvia Cantera el 19/5/2015.



Planta nueva (1978)

Fuente: Archivo Museo Regional Maracó

Las actividades de instalación en el Parque Industrial comenzaron en abril de 1978, con trabajos de deforestación y la nivelación del terreno, para luego dar curso al montaje de la estructura.

El desarrollo de la idea de planta se acordó con la oficina técnica de una de las principales metalúrgicas del país, ubicada en la ciudad de Tandil, y allí –también– se contrataron a los proveedores de maquinarias<sup>391</sup>. La Empresa se montó sobre una estructura premoldeada que, además de contar con dos ventajas principales –mayor aprovechamiento de la luz solar y menor número de columnas– era la de menor valor para cubrir los metros cuadrados requeridos<sup>392</sup>. Del mismo modo, para el sistema de fundición se analizaron diferentes alternativas y se optó por la más accesible, en cuanto a costos de instalación y de operación, para realizar la cantidad de piezas de hierro que la empresa fundía<sup>393</sup>.

Hacia 1979 continuaron los trabajos de la obra civil con la realización de revocos y colocación de aberturas y, al año siguiente, se concretó la colocación de vidrios y de cielorrasos, y se finalizaron las instalaciones eléctricas, sanitarias, de calefacción y desagües. Sin embargo, la ejecución de la obra se demoró por las bajas inversiones –producto de períodos menos favorables para las ventas, especialmente en los meses de otoño e invierno– y ante la negativa de recurrir a

---

<sup>391</sup> Entrevista realizada al Ing. D'Amico, y al señor Massara, en la ciudad de General Pico, por Silvia Cantera el 19/5/2015 y el 2/10/2015 respectivamente.

<sup>392</sup> Se concretaron tratativas con las firmas Cer S.A, Astori Construcciones S.A. y Mario Pellegrini S.C.A. de Córdoba para la construcción de la obra civil. Memoria y Balance al 31/10/1978.

<sup>393</sup> Se realizaron tratativas para el estudio de la planta de fundición con Fundiciones San Javier S.A. y se celebró el contrato definitivo, pero se produjeron algunos retrasos debido a que las maquinarias, equipos e instalaciones no eran standard y debían realizarse por encargo. Posteriormente, debido a la transferencia del paquete accionario de esa firma, se recurrió a Santander S.A., de Tandil, para completar el proyecto. Memorias y Balances de Industrias Maracó al 31/10/1977; al 31/10/78 y al 31/10/1979.

un nuevo financiamiento bancario. Finalmente, en 1981, comenzó la mudanza hacia las nuevas instalaciones.

### **5.8.2.1 Desafíos y estrategias de la gestión empresarial (1981-1987)**

En paralelo a los trabajos de construcción de las instalaciones se planteó la idea de organizar un equipo, con egresados de la Escuela Técnica de la Localidad y con estudiantes de la Facultad de Ingeniería, para conformar una oficina técnica abocada a la tarea de recuperar los saberes experienciales del personal de la planta, que en ese momento llegaba a doscientos cincuenta trabajadores. Así, se comenzó con una codificación y estandarización de las distintas piezas e insumos, como parte de la adopción de una ingeniería de proceso. En esa instancia, existió una significativa colaboración del personal que tenía mucha antigüedad en la empresa y había desarrollado amplios conocimientos y habilidades prácticas.

Paralelamente, se inició la planificación y el control de la producción y –aunque era muy rudimentaria debido a la carencia de los medios tecnológicos– de todos modos, significó una incorporación innovadora para la época. El control de calidad se realizaba en el propio proceso de montaje de las piezas y para D’Amico: “Era un trabajo que conservaba algunos rasgos artesanales y...era difícil que una pieza no anduviera” ...<sup>394</sup>.

Con respecto a la estructura de gestión, si bien se realizaron esfuerzos por lograr cierta descentralización en los puestos ejecutivos subsistieron importantes vinculaciones entre la propiedad y la conducción. Se contrató asesoramiento para adecuar los cargos directivos, de supervisores, de programación y de control, a los requerimientos de la nueva planta y se creó un Comité Ejecutivo de Dirección para atender, por delegación del directorio, los asuntos de urgencia y, de esa manera, agilizar las posibilidades de solución.<sup>395</sup>.

Como se dijo previamente, Maracó contó con una serie de talleres subsidiarios locales, que se encargaban de la elaboración de algunas de las piezas y partes. Ello involucró a más de treinta talleres, que –a la vez– nucleaban entre tres y cuatro empleados cada una, por lo que constituían una importante fuente de inserción para muchas familias, en la actividad productiva de la comunidad. En algunos casos, eran los mismos empleados los que –fuera de horario o en días no laborables– atendían las demandas de la firma en sus propios hogares, con herramientas financiadas por la propia empresa o entregadas en calidad de préstamo. Esta tendencia a la subcontratación se acentuó en épocas de auge, cuando aumentaba el volumen de producción y se

---

<sup>394</sup> Entrevista realizada al Ing. D’Amico, en la ciudad de General Pico, por Silvia Cantera el 19/5/2015.

<sup>395</sup> Memoria y Balance de Industrias Maracó al 31/10/79.

debían tercerizar los trabajos para poder responder a los requerimientos. Algunos de esos talleres lograron subsistir y continuaron –en ciertos casos– dedicados a la reparación de implementos agrícolas.

### **5.8.2.2 La dinámica innovativa de la nueva planta (1981-1987)**

Ya se ha referido que con el traslado de la planta al Parque Industrial tuvo lugar el proceso de mayor incorporación tecnológica y de profesionalización del personal. Allí, se concretaron cambios en los procesos productivos vinculados con la semiautomatización de algunas de las actividades –que provocaron una reducción de la demanda de empleo y del esfuerzo humano requerido anteriormente–, y la adopción de protocolos de manejo de los instrumentos y de medidas de seguridad en las operaciones. Tanto la incorporación de dos ingenieros al frente de la oficina técnica como la contratación de un contador y de un gerente de ventas, le otorgaron a la empresa un perfil más profesional, y dieron lugar al ejercicio de sus “capacidades innovativas” con el fin de obtener mejoras en los procesos productivo y comercial. Estas capacidades, como sostienen Yoguel y Boscherini (2001) constituyeron estrategias puestas en juego, por las Pymes en los ‘80, con el propósito de mejorar los resultados o lograr la subsistencia, en un contexto de caída de ventas.

Los saberes productivos gestados en las interacciones intra-firma –más allá de la tecnología o de las calificaciones de los empleados– le permitieron a Maracó, lograr algunas habilidades de sustento y ello ratifica los argumentos de Dal Bó y Kosacoff (1998) respecto a que las rutinas fueron los mecanismos utilizados para “economizar información” y obtener mayores controles sobre las tareas productivas. De ese modo, la firma pudo participar de procesos de mayor complejidad y reflejar comportamientos de características diversas, de acuerdo con las condiciones cambiantes del entorno.

Industrias Maracó producía por entonces –principalmente– arados rastra, sembradoras de mínima labranza –antecesoras de la siembra directa–, rastras “puerco espín”, y máquinas para trabajar en bajos inundables, aunque en total se llegaron a elaborar más de sesenta productos diferentes, muchos de los cuales lograron tener patentamiento.

Según lo expresado, en sus inicios la empresa se caracterizó por incluir innovaciones de productos, y luego se orientó a mejorar sus técnicas de procesos y su ingeniería organizacional. La incorporación de saberes se basó en la réplica de modelos importados, pero en muchos de los casos, esos productos requirieron de ciertas variaciones para optimizar su uso en el ámbito local y

—en base a ello— se incorporaron las adaptaciones, a través del método de prueba y error. Esos aprendizajes acumulativos conformaron una base experiencial que, en la nueva planta, intentó ser traducida a un lenguaje técnico y profesionalizado, aunque subsistieron algunas prácticas más vinculadas con los saberes tácitos y con los estilos idiosincrásicos de la empresa.

En cuanto a la ingeniería de producto, se sustentó fundamentalmente en la adaptación de los implementos a las características agronómicas locales, lo que actuó —a la vez— como una variable de protección frente a los competidores externos. En ese caso, se realizaron aprendizajes ajustados a la demanda, con el acompañamiento y la asesoría de organismos estatales como el INTA<sup>396</sup>. Al mismo tiempo, la expansión del “rastrón” en el mercado, en reemplazo del tradicional arado de rejas, fue resultado de la toma de conciencia por parte de los productores, sobre las ventajas de los cuidados del suelo.

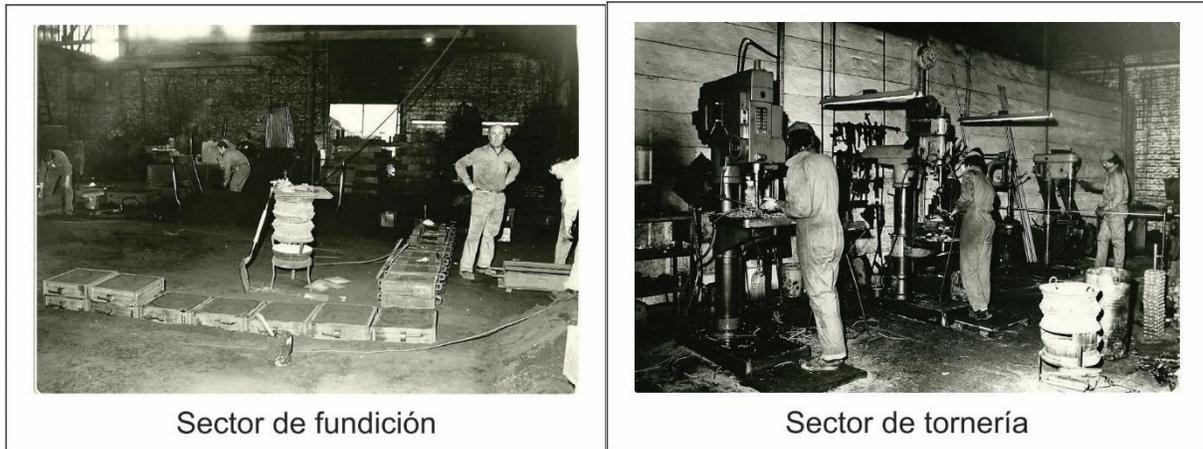
Las ingenierías organizativa y de procesos cobraron mayor relevancia en el Parque Industrial, con la incorporación de un equipamiento renovado y la creación de una oficina técnica. Las flamantes instalaciones operaban bajo procesos semiautomáticos —en especial la sección de fundición con el sistema de carrusel— e implicaban aprendizajes actualizados y prácticas diferenciales<sup>397</sup>. Ello estuvo acompañado por medidas de mayor protección en la operatoria, con la adopción de dispositivos de seguridad en las máquinas.

El nuevo diseño planteó un cambio en el sistema de fundición artesanal, por otro de mayor innovación y semi-automatización del proceso. Para seleccionar un sistema más tecnológico se recorrieron varias fundiciones —en todo el país— y se incorporó un procedimiento denominado “carrusel” —réplica del observado en una fundición ubicada en la localidad de Las Parejas (Santa Fe)— que aminoraba notablemente el esfuerzo humano y la cantidad de personal requerido. Se convirtió, así, en una planta automatizada, y ello permitió aumentar la cantidad de kilos de piezas y disminuir el número de empleados requeridos por el sistema anterior.

---

<sup>396</sup> Fue de particular importancia el asesoramiento del Ingeniero Agrónomo Guillermo Covas.

<sup>397</sup> Memoria y Balance de Industrias Maracó 31/10/1974.



Fuente: Archivo Museo Regional Maracó

El trabajo de la oficina técnica consistió en el despiece y en la codificación de las máquinas y en la elaboración de una hoja de proceso para cada pieza. Eso significó recuperar los conocimientos de muchos empleados, con una larga trayectoria en la empresa, y organizarlos operativamente. Se trataban de saberes tácitos obtenidos sobre la base de una experiencia abocada a la resolución de los problemas concretos presentados en los ámbitos de aplicación de los productos. También, se adoptó una mayor especialización en las funciones técnicas, a partir de la incorporación de nuevos equipos y de la adquisición de distintos aprendizajes. De esa forma, se pusieron en marcha nuevas rutinas basadas en los aprendizajes y en las prácticas adquiridas, con el propósito de generar oportunidades de crecimiento para la firma. Se dio, entonces, por una parte, una articulación entre el conocimiento codificado del mundo científico con el conocimiento informal o tácito de la experiencia laboral (Martín, 2008), y por la otra, una fluida interrelación tanto con los centros tecnológicos, como con los usuarios de los productos Maracó.

Este proceso evolutivo implicó la necesidad de una mayor planificación organizativa de las funciones empresariales como: compras, servicios de venta, subcontrataciones, etc. Fue responsabilidad del gerente de ventas, armar una cartera de productos y ampliar los canales de comercialización existentes. Por eso, para promocionar la oferta se realizaron campañas a nivel nacional y una folletería ilustrativa, para alcanzar mayor difusión.

Además, de los procedimientos y de los protocolos de seguridad en el accionar de las máquinas, se introdujeron algunas programaciones informáticas, con la contratación de servicios de casas especializadas en la materia –aunque de forma muy limitada– porque la mayoría de las operaciones, aún, se realizaban manualmente. Luego, hacia 1984 se concretó la compra de

algunas computadoras y la empresa comenzó con la informatización de ciertas actividades de planificación.

Pero, a mediados de los '80, y mientras la empresa incorporaba dichas innovaciones, el agro –como se expresó en el apartado 2.6– sufría un proceso de descapitalización que impactó directamente sobre la producción de maquinarias agrícolas. No obstante, la presión importadora afectó especialmente a los tractores y a las cosechadoras, y en menor medida a los implementos agrícolas que quedaron más resguardados, debido a que, por sus adecuaciones a las necesidades agronómicas locales, carecían de sustitutos. Ello, permitió que Maracó pudiera sortear, hasta avanzada la década, algunas de las dificultades que padecía la industria de maquinarias.

### **5.8.2.3 Pérdidas de las fuerzas endógenas**

El traslado de la planta en 1981 significó, como puede inferirse de lo planteado previamente, un importante cambio en el clima institucional. Se incorporó una mayor cantidad de profesionales y se armó un equipo técnico integrado por ingenieros y contadores, al que se sumó un gerente de ventas con la finalidad de conformar un paquete de productos.

El espacio físico modificó las relaciones interpersonales, previamente expuestas, y el trato con el nivel gerencial se volvió más distante. Hubo menos respuestas del personal a las actividades sociales porque, la firma, ya mostraba signos de debilidad. Los empleados se encontraron frente a una nueva realidad con una planta de enormes dimensiones y requerimientos distintos en la dinámica operativa, a los que no estaban acostumbrados. Ello generó, junto con un cambio de *lay-out* de los sectores, una menor interacción y comunicación entre los trabajadores. De acuerdo con la Sra. Morini: “La situación comenzó a complicarse, no hubo tiempo de acomodamiento a la nueva planta y...comenzaron los problemas internos por el recambio generacional en el directorio y los apremios financieros”<sup>398</sup>.

Las prácticas adoptaron una nueva formalidad y las escasas vinculaciones entre los sectores productivos enfriaron las interacciones humanas que –históricamente– la firma había intentado fomentar. Si bien la “familiaridad” como capital social tuvo, como propusimos, una notoria importancia en la actividad empresarial, este proceso no logró trasladarse generacionalmente y ello coadyuvó en el ocaso de la firma.

Los recursos internos que habían fortalecido a Industrias Maracó –a través de comportamientos sustentados en lazos de confianza y cooperación– se erosionaron cuando los

---

<sup>398</sup> Entrevista realizada a la señora Edith Morini, en General Pico, por Silvia Cantera el 5/6/2015.

principales emprendedores delegaron la gestión en las nuevas generaciones. Según las fuentes orales, la firma adoptó un estilo gerencial diferente que significó una disociación entre la vida empresarial y la vida familiar<sup>399</sup>, una disminución en el grado de compromiso y dedicación con los negocios, y un aletargamiento en el comportamiento y en la inserción participativa de los trabajadores, lo cual obturó su capacidad de respuestas para enfrentar las fases recesivas.

Ese desgaste en las habilidades para maximizar la “familiaridad”, como recurso distintivo de la empresa, implicó un nuevo modo de actuación que –junto con los condicionamientos externos– limitaron las posibilidades de alcanzar la eficiencia y se tradujeron en la pérdida del capital social, es decir, en la reducción de una ventaja diferencial que le había permitido posicionarse favorablemente en el medio.

El traslado de la planta significó, entonces, el paso de la etapa “voluntarista” donde, como ya se vio, se expresaban una mayor integración entre empresa y familia, una acotada planificación y una focalización en el presente, a la etapa de “formalización” cuyos objetivos cobraron más especificidad, existían mayores normas de control, y las perspectivas se plantearon en el corto plazo (Mucci, 2004).

### **5.8.3 Etapa de dificultades (1987-1993)**

Siguiendo con la trayectoria de la empresa, desde mediados de los ‘80 comenzaron a vislumbrarse algunos problemas. Con anterioridad, según D’Amico: “Maracó había enfrentado mejor las dificultades porque era una empresa más chica, menos compleja y muy centralizada... lo que facilitaba la toma de decisiones...para amoldarse mejor... Pero, a partir de allí debió afrontar la situación como una empresa más grande y compleja, y con un cambio generacional en el directorio”...<sup>400</sup>.

La firma comenzó a transitar un período signado por dificultades financieras bajo un contexto macroeconómico cada vez más desfavorable. Las restricciones crediticias, y la creciente tendencia inflacionaria, de fines de los ‘80, llevaron a una descapitalización del aparato productivo. A los problemas de endeudamiento se sumó la caída en el nivel de la demanda, producto de una realidad poco ventajosa para el sector agropecuario. Además, Maracó restringió los lugares de comercialización de sus implementos en las distintas localidades de la región, por lo que muchas firmas comerciales “multimarcas” perdieron su representación. Es decir que, estos

---

<sup>399</sup> Varios de los entrevistados sostienen que el estilo de gestión cambió cuando se hicieron cargo de la firma los hijos de los hermanos Echeverz Harriet, y tomaron una actitud displicente respecto a la firma.

<sup>400</sup> Entrevista realizada al Ing. D’Amico, en la ciudad de General Pico, por Silvia Cantera el 19/5/2015.

requerimientos de exclusividad en las ventas contribuyeron a menguar el posicionamiento de la firma en el mercado y a transformar a otras concesionarias –como Fiat, Tamagnone Hermanos, Deuz o John Deere– en puertas de acceso para los productos de la competencia<sup>401</sup>.

Junto a ello, el desgaste interno ocasionado por las rivalidades familiares a nivel gerencial melló las motivaciones de la nueva generación incorporada a la firma, y comenzó –siguiendo la propuesta de Mucci (2004)– el agotamiento de un ciclo de vida empresarial relacionado con las necesidades de la familia.

Los socios con más empuje, en etapas anteriores, se desentendieron de la gestión y el recambio de los integrantes del directorio –con una lógica de gestión diferente– desencadenó la decisión de venderla<sup>402</sup> a nuevos empresarios, más interesados en los beneficios impositivos que en la actividad productiva. Ello refleja no sólo los planteos, entre otros, de Quintar (1991), Kosacoff y Ramos (2006) y López (2006) sobre la heterogeneidad de conductas empresarias que produjeron los contextos de inestabilidad, sino también las dificultades que acarrea la sucesión generacional para empresas familiares.

Industrias Maracó fue adquirida en 1987 por el grupo Koner S.A., un holding compuesto por más de treinta compañías. Héctor Salgado se hizo cargo de la presidencia del directorio y, al mismo tiempo, el grupo logró comprar partes accionarias de otras empresas importantes de maquinarias agrícolas que –también– transitaban por dificultades como los casos de Vassalli, Migra y Zanello. A partir de allí, el holding encaró un proceso de integración industrial tanto para unificar la compra de insumos y la negociación externa, como para desarrollar una ingeniería en común.

Posteriormente, salieron a la luz las maniobras de defraudación fiscal realizadas por el grupo económico<sup>403</sup> que llevaron al ocaso de todas esas empresas y al encarcelamiento, por fraude, de Salgado (Rougier, 2006), aunque no se cuenta con información específica de ese proceso.

---

<sup>401</sup> Entrevista realizada al señor César Massara, en la ciudad de General Pico, por Silvia Cantera el 2/10/2015.

<sup>402</sup> Según Barbero y Lluch (2015:245) las reformas promercado de los años '90 y la crisis del 2001 introdujeron cambios, respecto a décadas anteriores, a través del retroceso de los grupos económicos frente a empresas individuales y de las empresas familiares frente a las no familiares...“el impacto de ventas y fusiones entre mediados de los noventa y 2006 es un factor central para explicar la desaparición (y ya no la pérdida de importancia relativa) en los últimos rankings de grandes actores corporativos bajo control familiar”.

<sup>403</sup> Fue considerada una de las mayores defraudaciones al Estado por una suma cercana a los 200 millones de dólares. La investigación comenzó en 1988, sobre maniobras delictivas realizadas por el grupo a través de creaciones ficticias de créditos fiscales, bajo el amparo de regímenes de promoción fiscal y aduaneros. “Según determinó la investigación, se utilizaba como ardid cadenas de comercialización de diversos productos y maquinarias de distintos sectores de la actividad económica (maderas, electrónicas, metalúrgicas, fundición, minería y textil), todo ello realizado entre las diferentes sociedades, unas sesenta, que componían el denominado grupo Koner-Salgado, las cuales actuaban como cedentes de los créditos fiscales irregulares a diversos cesionarios de plaza, estimados en no menos de 100....Esos créditos, en la mayoría de los casos, eran transferidos a diversos cesionarios o dedicados a la

Luego de la venta y sobre el final de la década, la situación crítica de Maracó se profundizó, a los problemas productivos y financieros, se sumó una abultada deuda provisional y dificultades con la Dirección General Impositiva (DGI) por evasiones fiscales.

Un punto de quiebre fue el paro del personal, ante la falta de remuneraciones o los pagos salariales en cuotas. Con la ayuda de la comunidad y del municipio –mediante el aporte de bolsas de alimentos para el personal– se trató de preservar la fuente de trabajo, pero la situación se hizo insostenible. Los numerosos embargos de los útiles y de las herramientas, las medidas de fuerzas adoptadas por los trabajadores y la presencia de una gerencia sin respuestas, ante los reclamos del personal, dificultaron las posibilidades de encontrar alternativas de salida<sup>404</sup>.

Según se expresó en el capítulo 2, el programa de estabilización de 1991 y el cambio en la estructura de precios relativos –tanto en el mercado de factores como en el de bienes–, aumentaron los costos empresariales y disminuyeron las capacidades competitivas de las empresas industriales. En este contexto, las firmas desarrollaron conductas heterogéneas de acuerdo con sus propias características y a los condicionantes de los marcos regulatorios, del mercado de factores, de los entornos territoriales, de las relaciones inter-empresariales, etc. (Gatto y Ferraro, 1997).

Como sostienen Azpiazu, Basualdo y Schorr (2001) algunas pudieron orientarse hacia la comercialización y la distribución de productos, pero para el caso de Industrias Maracó esas posibilidades no estuvieron abiertas, y quedó envuelta en prácticas fraudulentas.

El nuevo escenario global de los ‘90 desafió las conductas empresariales vigentes desde el período sustitutivo y estableció estrictas exigencias competitivas, que resultaban novedosas para un sector industrial acostumbrado al resguardo proteccionista. Muchas de las debilidades que exhibieron las firmas encuentran explicación en las dificultades de adaptación y en la insistencia por mantener conductas propias de los ambientes de negocios del pasado<sup>405</sup>.

Para Gatto y Ferraro (1997) la diversidad de respuestas esgrimidas –que iban desde la reconversión de los establecimientos hasta el cierre de plantas– estaría vinculada con tres

---

compra de conocidas empresas de plaza, con lo cual se habría logrado el ingreso de masas dinerarias, acciones societarias y otros bienes al grupo económico. Asimismo, en la compleja causa, se investigó el apoderamiento en forma ardidosa, siempre dentro del mecanismo de los créditos fiscales, de empresas de real actividad económica, pero con graves crisis financiera habiendo sido en principio, uno de los medios principales para el logro de la creación de créditos fiscales”. *Diario Judicial* 8/11/2008. Recuperado de:

[http://www.diariojudicial.com/contenidos/2004/11/09/noticia\\_0004.html](http://www.diariojudicial.com/contenidos/2004/11/09/noticia_0004.html) Consultado en mayo 2015.

<sup>404</sup> *Diario La Reforma*, 13/11/92 p. 8

<sup>405</sup> A lo largo de su evolución las firmas acumulan experiencias, que pueden actuar como limitantes en su capacidad de adecuación a las nuevas realidades, cuando prevalece su tendencia al apego de sus viejas conductas. Por lo tanto, el cambio en los itinerarios de las firmas dependerá del aprovechamiento de los saberes complementarios que, en su trayectoria, hayan obtenido (Milesi, 2000).

condicionamientos: a la percepción empresarial de la situación de cambio, a la capacidad técnico-empresarial para elaborar respuestas estratégicas que atendieran ese nuevo escenario, y a la capacidad técnico-financiera para implementar el rediseño de negocios.

La situación de la firma en 1992, según la expresión de sus empleados, era “dramática y desesperada”. Sólo quedaban ochenta y seis operarios que trabajaban a desgano frente al impago de sus haberes y a los descuentos efectuados por los días de huelgas<sup>406</sup>. Pese a ello, mantenía la fundición para atender algunos pedidos de la empresa Vasalli, ubicada en Firmat (provincia de Santa Fe). Su principal deuda era con el personal, y sólo un 30% de los trabajadores estaban con los haberes al día. En ese momento, algunos de ellos –con más de treinta años de antigüedad– percibieron que la crisis era definitiva y no tenían posibilidades de volver a atrás<sup>407</sup>, lo cual derivó en sucesivos pedidos de quiebra<sup>408</sup>.

El 12 de noviembre de 1992 el titular del Juzgado Civil N° 1 de General Pico, firmó la Resolución n° 1385 mediante la cual dispuso la quiebra de Industrias Maracó S.A. por incumplimiento de pagos<sup>409</sup>. La tramitación de juicios laborales de más de cincuenta trabajadores, las irregularidades funcionales de la planta, el pago de salarios sin entrega de comprobantes en regla, y las deudas registradas con el Banco de La Pampa, con la Administración Nacional de Seguridad Social, y con la Asociación de Supervisores de la Industria Metalmeccánica de la República Argentina (ASIMRA) fueron algunos de los elementos para fundamentar el accionar judicial.

En un principio, esta medida fue recibida con optimismo por los diferentes sectores, porque se entendía como una forma de resguardar –aunque de modo transitorio– la fuente de trabajo, de transparentar la gestión de la patronal, y de encaminar la producción luego de la designación del síndico<sup>410</sup>. Prontamente, la incertidumbre de los trabajadores comenzó a expresarse en la prensa

---

<sup>406</sup> “Maracó no existe ¿No ves que esto es un desierto? Los 86 muchachos que están trabajando lo hacen por desesperación ¿Dónde van a conseguir trabajo si no? ¿Y si se van cuando cobran lo que les deben? ... Aquí ya no quedan ni los gatos ¿Te parece que una empresa puede trabajar sin una administración? Aquí había 27 empleados. Ya no queda ni la telefonista. En verdad están trabajando a desgano y aquí si no queda nada es porque está todo embargado, hasta los tirantes del techo fueron levantados” Empleado de empresas Maracó en Diario *La Reforma* 4/11/92 p. 6.

<sup>407</sup> “Pero lo definitivamente grave –afirma un delegado– es que aquí no se sabe quien es el dueño, quien ordena pagara y descontar, a quien hay que recurrir cuando se trata de una organización laboral y que si bien es cierto que los muchachos no tienen más remedio que trabajar por los pocos pesos que le dan, se ha tirado abajo una gran industria, con algunos sectores de tecnología de punta y se ha estafado a mucha gente que seguramente de brazos cruzados no se van a quedar” *La Reforma* 8/11/92 p.9.

<sup>408</sup> Diario *La Reforma* 13/11/92 p. 6.

<sup>409</sup> El expediente de la quiebra n° 1385/92 fue remitido al Juzgado Nacional en lo Comercial n° 23, secretaría 46, pero no se tuvo acceso al mismo.

<sup>410</sup> Diario *La Reforma* del 13/11/92 pp. 6- 8; del 14/11/92 p.9.

local, donde se reclamaba la inacción del Gobierno provincial. Este último, a través del Ministerio de Bienestar Social, se había comprometido a gestionar subsidios para paliar la falta de pagos, pero la ausencia de concreción de los mismos mostraba la indiferencia de parte de la esfera política, respecto al estado incierto de situación<sup>411</sup>.

Luego de llegar a un acuerdo con gremios, proveedores y clientes, el síndico actuante informó al juez sobre las posibilidades de continuar con la producción –en base a consideraciones de orden económico– con el fin de poder terminar los productos en proceso y generar los recursos para el pago de las deudas<sup>412</sup>. El 18 de diciembre por resolución judicial se dispuso la continuidad de la explotación de la planta industrial, hasta el 31 de marzo de 1993, y se autorizó la realización de tareas preparatorias de limpieza y puesta a punto de las máquinas<sup>413</sup>. Así, alrededor de sesenta empleados siguieron trabajando y se gestionó una carpeta de crédito con el Banco de La Pampa<sup>414</sup>.

Más allá de los denodados esfuerzos –tanto de los trabajadores como de la sindicatura por mantener la actividad– en el mes de junio se ordenó el cierre de la planta. La prensa reflejó el malestar ante esa decisión, debido a que dejaba a más de sesenta personas en la calle y frente a la posibilidad de sumar otro sector pasivo a la estructura del Parque Industrial de la Localidad. Asimismo, preocupaba la rápida adhesión del primer mandatario provincial al cierre de la fábrica y se le volvía a adjudicar la ausencia de medidas para resolver la penosa situación<sup>415</sup>.

Esta concepción también estuvo presente en varios de los actores entrevistados, ya que le asignaban responsabilidad a la falta de sensibilidad gubernamental para evitar el peor de los finales<sup>416</sup>. También fue reprobada la actitud del Banco de La Pampa de haberse comprometido a comprar valores diferidos, pero que abandonó luego, sin conceder explicaciones convincentes<sup>417</sup>. Esta decisión complicó, aún más, la situación –en la medida en que privó a la empresa de los

---

<sup>411</sup> “Pero el desaliento apunta hacia todos los políticos, en especial, que están en la cresta de la ola: ‘cuando nos necesitaron vinieron a buscarnos, pero ahora absolutamente ninguno se acordó de nosotros. Y precisamos ayuda urgente porque el pozo es hondo’” (*La Reforma* 26/11/92:12).

<sup>412</sup> *Diario La Reforma* (17/11/1992) p. 13.

<sup>413</sup> *Diario La Reforma* (30/12/92) pp.8-9.

<sup>414</sup> Entrevista al síndico actuante C.P.N Alberto Gagliano, realizada en la Ciudad de Santa Rosa, por Silvia Cantera el 17/5/2016.

<sup>415</sup> “No se trata de nada que tenga que ver con la supuesta y remanida ‘revolución productiva’ que ya pasó a la historia. Esto es mucho menos ambicioso, se trata simplemente de ayudar a que una industria señera de la provincia no desaparezca. No puede ser que desde el gobierno provincial no se esté en condiciones de aportar esa mínima ayuda, y mucho menos puede creerse que en ese mismo gobierno pueda haber alguien a quien le interese que las puertas de Industrias Maracó se cierren definitivamente” (*Diario El Diario* 17/ 6/ 93:14).

<sup>416</sup> *Diario El Diario* 27/6/93 p. 11.

<sup>417</sup> *Diario El Diario* 17/6/93 p. 14; *Diario La Arena* 17/6/93 p. 23.

recursos para seguir con la producción y para poder abonar lo adeudado a los trabajadores— y ante ello, a fines de mayo, se decidió paralizar la actividad para impedir el incremento del pasivo<sup>418</sup>.

En la licitación pública judicial se presentó un pliego con las condiciones, formularios de cotización e inventario, con la intención de vender el activo de la empresa como unidad económica y lograr mantener la continuidad de la explotación<sup>419</sup>. Esta alternativa de liquidar la empresa en bloque requería la presencia de compradores interesados en asegurar la pervivencia de la fuente de trabajo. Sin embargo, no hubo presentaciones y entró en proceso de remate.

La posibilidad de negociar con algunos empleados la entrega de repuestos y de máquinas como forma de pago permitió, a un grupo de ellos, continuar con la producción mediante la conformación de la Cooperativa de Trabajo Metalmecánica Limitada<sup>420</sup>.

En suma, Industrias Maracó representa, por un lado, un caso ilustrativo de las conductas microeconómicas cambiantes y heterogéneas adoptadas por las empresas en contextos de alta volatilidad que plantea la línea argumentativa de, entre otros, Kosacoff y Ramos (2006), López (2006) y Donato y Barbero (2009), pero por el otro, su trayectoria ejemplifica el desfasaje, ya expuesto en el capítulo 2, del comportamiento del sector industrial provincial respecto a las periodizaciones más generalizadas que propone la literatura para la trayectoria industrial del país.

## 5.9 Reflexiones parciales

Industrias Maracó significó en el imaginario colectivo pampeano, un símbolo de la pujanza y del vigor del sector industrial en General Pico, desde mediados de los '60 y hasta finales de los '80. El recuerdo nostálgico siguió presente en muchos de los actores sociales, al vivenciar la trayectoria empresarial como un ejemplo representativo del ideario en pos de conformar un núcleo productivo manufacturero local.

El accionar de la empresa sintetizó las posibilidades de promover un perfil industrial que, por algunas décadas, destacó a la Localidad dentro de la Provincia. En ese sentido, el devenir de la empresa se entrelazó con la historia de la comunidad y fue parte indiscutible de su conformación identitaria. De este modo, se produjo lo que Russo (2010) plantea como una aguda simbiosis

---

<sup>418</sup> “Pero la situación de fondo para superar esta coyuntura es de orden financiero, y en ese terreno parece ser que las esperanzas son pocas, habida cuenta que el propio Banco de La Pampa se ha negado hasta de efectuar la conocida ‘compra de valores’, luego de que durante dos días prestara ese servicio —cobrando lo que corresponde, por otra parte— e hiciera que el juez como los integrantes de la sindicatura y los trabajadores alentaran posibilidades concretas de superar con cierta comodidad esta instancia previa a la liquidación de la empresa” (*El Diario* 17/6/93:14).

<sup>419</sup> Pliego de Licitación Pública Judicial por Quiebra. Bienes del activo de Industrias Maracó S.A. Juzgado Civil, Comercial, Laboral y de Minería número uno, segunda circunscripción Judicial de General Pico, La Pampa.

<sup>420</sup> Entrevista al síndico actuante CPN Alberto Gagliano, realizada en la Ciudad de Santa Rosa, por Silvia Cantera el 17/5/2016.

entre industria y comunidad, en la que Industrias Maracó no sólo contribuyó con el tejido productivo sino, también, incidió en el desarrollo del sistema de las representaciones locales.

A partir de sus características de empresa familiar supo combinar, hasta fines de los años '80, los lazos afectivos con la racionalidad instrumental de la función empresarial. Más allá de su conducción centralizada y del estrecho margen de proyección logró cristalizar un sentido de pertenencia entre sus actores, sustentado en vínculos de fidelidad y de compromiso. La presencia de estos “atributos ambivalentes”<sup>421</sup> reforzó la cohesión y la implicancia emocional en sus miembros, al involucrarse como parte activa del desarrollo industrial de la comunidad.

Industrias Maracó logró capitalizar ciertas ventajas endógenas, con un accionar sustentado en las relaciones interpersonales y en su compromiso por la cuestión social. A través de una gestión de tipo paternalista y de una multiplicidad de actividades que –desde el vínculo laboral– brindaban oportunidades de acceso a una vivienda, a la salud o a la escolaridad, la firma fortaleció el sentido de pertenencia –entre sus empleados– al integrarlos bajo una identidad empresarial con amplio reconocimiento dentro y fuera de la Provincia.

Desde los años '70, existió un destacado interés por estrechar vínculos con los trabajadores, conocer sus necesidades y generar relaciones de confianza. De ese modo, se conformó un capital social, en base a relaciones de lealtad, de compromiso y de cooperación, que se incorporó como un recurso intangible y pasó a constituir una marca identitaria de la firma.

La empresa logró una imbricación profunda con la sociedad. Las actividades deportivas, recreativas o solidarias involucraban a las familias de los empleados y a los “piquenses” en general, y marcaban los tiempos en la comunidad. Así, la dinámica local se desenvolvía a partir de un calendario que incluía viajes, torneos, vacaciones, celebraciones, exposiciones o eventos especiales organizados por la firma.

Con los años, estos atributos perdieron significación. La empresa comenzó a transitar por caminos de mayor planificación, con la incorporación de nuevos socios y profesionales, y el despliegue de estrategias competitivas, y –en ese devenir– enfrentó algunas dificultades en el acceso al financiamiento y en la renovación sucesoria de su gestión (Mucci, 2004). Ello marcó el inicio de un declive, donde la tradición y la experiencia dejaron de ser elementos de afinidad identitaria para sus integrantes, en un contexto nuevamente inestable y volátil.

Maracó surgió como una empresa familiar y luego modificó su organización jurídica para transformarse en una sociedad anónima. En sus inicios presentó un perfil semi-artesanal, una

---

<sup>421</sup> Tagiuri y Davis (1996).

organización estilizada con un equipamiento rudimentario, y decisiones sujetas a criterios extraeconómicos. Orientó sus esfuerzos tecnológicos hacia una ingeniería de producto, con la incorporación de variantes a los modelos importados y la intención de adecuarlos a las necesidades específicas del medio. Ello se logró a partir de una serie de conocimientos tácitos y adquiridos y canalizados –a través de una oficina técnica responsable de adoptar una ingeniería en procesos– y un mayor nivel de profesionalización que acompañaron la expansión operativa de la firma. En gran medida, esas adecuaciones de los productos a los requerimientos locales, actuaron como escudo protector frente a la competencia de productos externos.

El traslado físico de la empresa implicó una fase de mayor modernización en el sector de fundición con el claro objetivo de expandir el volumen de producción, aunque no se adoptaron sistemas de control de calidad de los productos. Además, se incorporaron cambios tecnológicos y modificaciones en el diseño o *lay-out* de la planta para lograr una mayor amplitud operativa y para responder a una demanda creciente, sustentada en el reemplazo del arado de rejas por el de disco y en la adopción de nuevas técnicas de labranza. Ello supuso un aumento de la tecnología de procesos y la incorporación de equipos con mecanismos semiautomáticos y de seguridad laboral.

Al mismo tiempo, se introdujeron criterios de formalidad organizacional en las secciones, un manejo de estandarización técnica, y se inició un proceso de informatización de algunas de sus actividades. No obstante, un contexto desfavorable operó con significativa presión sobre el proceso que, Katz (1986), denomina “digestión” o de ajustes de la capacidad instalada de la empresa. La contracción de la demanda y la inestabilidad de los indicadores macroeconómicos provocaron, desde mediados de los ‘80, el comienzo de las dificultades financieras.

Las posibilidades de supervivencia de Maracó, se vieron constreñidas por la conjugación de factores de carácter exógeno y endógeno. En el orden externo, a un contexto económico poco propicio se le sumó la ausencia de decisiones políticas defensivas para el sector. En este sentido, no existió la visión, ni la voluntad necesaria para sostener la actividad industrial provincial y se dejó sucumbir a muchas empresas con significativa presencia en el mercado laboral. Algunos ejemplos de ello fueron: la constructora Ripiera del Valle –con un volumen de obra que llegó a tener hasta 500 personas–, la bulonera Luna Hermanos, que empleaba a 400; Industrias Maracó a más de 250 empleados, o la firma Zampieri y Quaglini que ocupaba, en la metalmecánica, un número cercano a 100 trabajadores.

Fue así como el sector manufacturero perdió las firmas más importantes y las mayores fuentes de empleo de la Localidad, provocando un fuerte impacto en la dinámica productiva de la comunidad. En palabras del ingeniero D'Amico, el cierre de esas empresas significó... “la desindustrialización, sin penas ni gloria de una localidad, que no supo reaccionar como antes lo había hecho, frente a un proceso inexorable de pérdida económica, ni tomó conciencia de los perjuicios que ello implicaba” ...<sup>422</sup>.

Por otra parte, en lo endógeno, el desgaste de algunos de los principales recursos intangibles de la firma, como el capital social, fue –sin lugar a duda– otro de los factores internos que jaquearon sus posibilidades de supervivencia. Aunque la empresa se constituyó como sociedad anónima, mantuvo en su accionar prácticas de familiaridad como, por ejemplo: la presencia de referentes incuestionables de la firma, la relación directa con los empleados, la responsabilidad social, y el sistema de redes forjado con otras instituciones del medio.

Ese capital social basado en la reputación o en el prestigio de los productos Maracó, ganado a través del tiempo, se convirtió en una ventaja fundamental a la hora de competir. Sin embargo, ello no alcanzó para garantizar la pervivencia de la firma. Con el cambio generacional en la dirección, no se trasvasaron las habilidades y las experiencias adquiridas, y se estableció un sistema de gestión más laxo, con un propósito estratégico menos definido<sup>423</sup>.

El alejamiento de los referentes fundadores provocó un cambio en la relación familia-empresa y en la cultura empresarial con serias consecuencias para el entorno. Las tensiones intergeneracionales, si bien –a veces– pueden ser generadoras de cambios y de crecimiento para la firma, en el caso de Maracó no lograron dirimirse favorablemente y conspiraron contra su continuidad. La pérdida de la capacidad para gestionar esos recursos debilitó la interacción del metasistema<sup>424</sup> (familia-empresa-individuos) y la estrategia de vaciamiento de la firma compradora terminaron de darle forma al destino final.

Este recorrido sobre la vida de la empresa, con sus etapas de auge y de contracción, habilita sostener que su trayectoria mostró coincidencias con el desempeño del sector metalmeccánico de General Pico lo cual, como ya se dijo, permite complejizar algunas de las periodizaciones establecidas a escala nacional. Ciertos factores endógenos permitieron, a la empresa, ser partícipe

---

<sup>422</sup> Entrevista realizada al Ing. D'Amico, en la ciudad de General Pico, por Silvia Cantera el 19/5/2015.

<sup>423</sup> Hamel y Prahalad (2005) proponen la noción de propósito estratégico a la ambición de las empresas por alcanzar un liderazgo, a partir de ciertos criterios de organización que lo hagan posible, lo cual implica un proceso de gestión que organice, motive y guíe hacia el objetivo propuesto.

<sup>424</sup> Una buena gestión de los entramados de relaciones (familia, empresa, individuos) fortalece la ventaja competitiva y es factor determinante en el fracaso o éxito de una empresa familiar los vínculos entre los personajes de la familia (Pena López y Sánchez Santos, 2011).

fundamental en la gestación de un desarrollo local que se sostuvo hasta avanzados los años '80. Sin embargo, la empresa –en otras manos– sucumbió frente a las condiciones impuestas por las políticas neoliberales de los años '90, transformándose en un símbolo nostálgico del fin de un clima de época.

## Conclusiones

Esta tesis debatió algunas de las características del denominado "proceso de desindustrialización", acontecido en el último cuarto del siglo XX en la Argentina, a partir del análisis de un espacio marginal como la provincia de La Pampa. En su transcurso se adelantaron algunas reflexiones parciales, donde se subrayaron los abordajes interpretativos más relevantes sobre las políticas de promoción, el desarrollo local, los actores y el entramado institucional referido a la actividad metalmeccánica en la localidad de General Pico. En este recorrido, se pusieron en discusión las particularidades que asumió el proceso manufacturero pampeano, con el fin de recuperar aquellas trayectorias singulares que, con sus propias especificidades territoriales, aportan tonalidades diferentes al mapa industrial argentino y refutan visiones generalizadoras.

Con esa finalidad, el esquema de análisis articuló diferentes planos de observación y, en ese juego de escalas, se combinaron las políticas macroeconómicas, la escala territorial y el estudio de un caso para desentrañar la trayectoria del sector metalmeccánico provincial.

Si bien el proceso de reestructuración industrial en Argentina –como resultado del paso de un modelo sustitutivo de importaciones a un modelo de economía abierta– ha sido abordado por una vasta literatura, esta tesis buscó aportar contribuciones originales para matizar ese proceso, desde el estudio de una provincia con una autonomía política de corta trayectoria, como La Pampa. De más está decir que –todavía– faltan estudios sobre otras realidades regionales menos conocidas para reconstruir integralmente un proceso de desarrollo sectorial complejo, desarticulado y diverso.

La estructura económica provincial evidenció, a lo largo del período estudiado, la prevalencia del sector primario, un incremento de la participación del sector manufacturero en el producto geográfico de las dos primeras décadas, y un avance significativo del sector de servicios en los '80 y '90.

Bajo el predominio agropecuario, la estructura sectorial mostró algunos cambios y la participación industrial llegó a los dos dígitos, a mediados de los '80, con algún grado de diversificación. Si bien, la producción alimenticia conservó el protagonismo en cuanto al número de locales y a la cantidad de personal ocupado –principalmente en las actividades de frigorífico y de panificación– la industria de la Provincia alcanzó cierta diversificación con la incorporación del procesamiento de las sustancias químicas, los plásticos y los textiles. Sin embargo, en los

años '90, no pudo abstraerse de la tendencia industrial regresiva experimentada en el país y su aporte al producto provincial se retrajo a valores históricos cercanos al 5% del PBG, resultado del raquitismo de las inversiones, el cierre de establecimientos y de las debilidades del mercado, frente a la expansión de las actividades terciarias.

Ahora bien, a partir del comportamiento industrial provincial fue posible identificar una divergencia con la periodización referida a la esfera nacional, porque las señales del deterioro en la producción sectorial comenzaron a manifestarse recién pasada la segunda mitad de la década del '80 dado que, con anterioridad, el sector experimentó un incremento en el nivel de empleo. Y si bien, se produjeron algunos cierres de establecimientos, estos porcentajes mostraron valores muy inferiores a los consignados a nivel nacional.

En base a esos hallazgos, se propuso que la trayectoria industrial en La Pampa en las décadas del '70 y '80, no puede ajustarse íntegramente a la periodización tradicional que plantea en general la literatura ya discutida y, por el contrario, mostró un desempeño con cierto desfasaje respecto a la tendencia general. No obstante, esa periodización desfasada –que mostró signos de contracción más tardíos y más atenuados respecto a lo acontecido en el país– no pudo disociarse ni desvincularse del menguado desarrollo productivo de la Provincia que, de alguna forma, permitió moderar el impacto social del proceso recesivo.

Inicialmente, la producción industrial se orientó hacia los alimentos y bebidas y, en menor medida hacia la metalurgia liviana, especialmente, en los departamentos Capital y Maracó. Tal como en la escala nacional, la radicación de las actividades industriales estuvo fuertemente centralizada y, en el caso de La Pampa, se concentró en los núcleos urbanos con mayor densidad poblacional, es decir: Santa Rosa y General Pico. En especial esta última, aumentó su participación en el producto gracias al desarrollo de las actividades metalmecánica y alimenticia que la sindicaron como “capital industrial” de la Provincia.

Lo más significativo es que la fisonomía del sector manufacturero provincial careció de importantes transformaciones, durante todo el período, y mantuvo un perfil centrado en la producción de alimentos y en la metalúrgica liviana. Sus principales actividades se orientaron a la transformación de los recursos agropecuarios con escaso nivel de especialización y una desarticulación con otros eslabones de la cadena de valor, lo cual condicionó las posibilidades de competencia en el contexto de apertura económica y de sobrevaloración cambiaria de los '90. Además, su estrecha vinculación con el sector agropecuario lo expuso, no sólo, a un limitado perfil productivo sino, también, a depender de los vaivenes de la rentabilidad del sector primario

tanto en el plano de la comercialización como en el de las oportunidades de inversión. Esa relación convalidó una dependencia ajustada del sector manufacturero a los ciclos agrícolas y a las oscilaciones experimentadas por el campo.

La industria metalmecánica tuvo un significativo impulso –especialmente– en los años ‘80 gracias a la iniciativa empresarial, a la presencia de un entorno local permeable a los intereses de la comunidad, y a su adecuación a los requerimientos y a las necesidades de las actividades primarias, mediante la elaboración de implementos agrícolas, bombas, aguadas, silos, etc.

Esta actividad también reveló un comportamiento diferente de lo acontecido a nivel país. Mientras que a escala nacional se registraron signos de contracción en los años ‘80, la Provincia mostró una participación creciente en el producto, y su disminución comenzó recién en la década siguiente. En esa dinámica diferenciada incidieron factores económicos y extraeconómicos del desarrollo local en el territorio pampeano. No obstante lo cual, a partir de los años ‘90, las tendencias recesivas en la Provincia mostraron coincidencia con lo acontecido en el país, y tanto la quiebra, como el cierre de establecimientos y el estrangulamiento de la ocupación manufacturera tuvieron consecuencias similares en ambas jurisdicciones.

En Argentina, la literatura sostiene que el reemplazo de un modelo sustitutivo por un modelo librecambista condicionó las posibilidades de crecimiento de la industria nacional. En todo caso, las políticas industrialistas estuvieron sujetas al juego de intereses esgrimidos en la dinámica relacional de los agentes públicos y privados. Pero, más allá de los factores exógenos, la heterogeneidad de conductas, que adoptó el espectro empresarial, ratificó la importancia de considerar –a la par– los factores endógenos de las firmas, que originaron estrategias diferenciadas y, en ese sentido, Industrias Maracó constituyó un ejemplo ilustrativo.

Esta trayectoria, y en línea argumentativa con Oszlak y O’Donell (1996), también revisó que la “cuestión” de la promoción del sector industrial estuvo presente desde los inicios como provincia, y en función de ello se instrumentaron políticas domésticas de fomento industrial y se adhirieron a normativas nacionales con la intención de potenciar el desarrollo del sector secundario en La Pampa. Entre los distintos mecanismos promotores, se destacaron: los marcos normativos de diferentes jurisdicciones, los proyectos de concentración territorial en espacios planificados como el Parque Industrial de General Pico y la instalación de una zona franca, en esa localidad, para promover la dinámica del mercado.

La participación de La Pampa en los beneficios otorgados por la autoridad nacional fue limitada y los proyectos aprobados fueron escasos. A esta restricción, se sumaron los incentivos

concedidos a otras provincias, en el marco de un programa de reparación histórica, que provocó acentuadas asimetrías regionales a la hora de ofrecer, a las empresas, mejores ventajas de localización.

Los tres regímenes provinciales adoptados en 1961, 1986 y 1994 tuvieron propósitos similares y, en todos los casos, pretendieron fomentar la transformación de materias primas de origen agropecuario, aumentar la participación del sector manufacturero en el producto provincial y generar mayores fuentes de empleo, para evitar el éxodo poblacional y mejorar la distribución de ingresos.

Sin embargo, los contextos ideológicos de origen de dichas normativas tuvieron notables diferencias porque, mientras en el primer caso, la ley nació como resultado de una planificación de las actividades productivas en la reciente provincia, y los beneficios se orientaron a los servicios hoteleros, ya en el período democrático, la nueva legislación surgió para acompañar un desempeño más auspicioso del sector manufacturero. Fue allí, cuando el fomento provincial cobró impulso con la aprobación de la mayor cantidad de proyectos orientados a las industrias alimenticia y metalmecánica, pero esta tendencia se redujo en la década posterior y, desde 1995, no se otorgaron nuevos beneficios pese a los términos y a los propósitos establecidos por una nueva ley, sancionada en 1994, lo cual encuentra convergencia con lo acontecido en el país. Estas políticas, entonces, tuvieron resultados poco alentadores para el desarrollo del sector fabril debido a que el sistema normativo no se ajustó a las necesidades reales, y quedó más restringido al plano intencional que al de las realizaciones.

Respecto al Parque Industrial de General Pico, la localización de la primera empresa (Industrias Maracó) se efectivizó siete años después de su creación y, aunque contaba con obras de infraestructuras, servicios y reducciones impositivas, estas iniciativas no fueron lo suficientemente atractivas para radicar mayores inversiones o para sostener los niveles de producción de las empresas allí emplazadas. Por consiguiente, la organización espacial de las actividades manufactureras no contribuyó a aumentar la especialización, ni a fortalecer las relaciones interempresariales, y si bien logró una distribución espacial de las empresas, según pautas de localización planificadas, luego, el Parque quedó dividido en dos sectores desconectados entre sí, por la concesión de una parte del predio a la Zona Franca de General Pico.

Asimismo, las empresas no registraron expansiones de sus instalaciones hacia el interior o exterior del Parque, y aunque las condiciones de accesibilidad a la infraestructura y a los

servicios permitieron el traslado y la remodelación de las plantas, las relaciones empresariales e institucionales internas no lograron progresar. Por ende, se sostuvo que la concentración espacial, tuvo una acotada relevancia sobre la estructura productiva local, en el nivel de crecimiento y en la retención de una fuerza de trabajo favorable al proceso de urbanización y, en todo caso, fue testigo de la declinación y del cierre de varias de las empresas emblemáticas de la Localidad.

La radicación de la ZFGP, a fines de los '90, tampoco sirvió como instrumento promotor de las actividades industriales, y su funcionamiento restringió las posibilidades de eslabonamientos productivos hacia la economía local.

A fin de cuenta, tanto la normativa nacional como provincial tuvieron limitaciones para impulsar la actividad industrial pampeana, lo que puso en evidencia un desempeño estatal con acotadas capacidades para llevar adelante los objetivos propuestos. Más allá de las intenciones o los propósitos plasmados en los textos normativos, la “cuestión” de la promoción industrial, en La Pampa, exhibió las incapacidades y limitaciones de los programas de incentivos. Los beneficios ofrecidos –con algunas exenciones impositivas y asistencias crediticias– fueron insuficientes para ayudar a sortear las dificultades del contexto, y la carencia de una planificación estratégica adecuada –para guiar un proceso de mayor complementariedad industrial– condujo a medidas de corte coyuntural, que no incorporaron perspectivas de mediano o de largo plazo.

Estas razones permitieron sostener que la ausencia de una política de fomento industrial provincial más firme y definida tuvo semejanzas con lo que sucedió con algunos de los regímenes nacionales, y ratificaron las similitudes –en las modalidades adoptadas por los programas promocionales en ambas jurisdicciones– en cuanto a la desarticulación y a la ausencia de complementariedad en los instrumentos jurídicos, a los laxos mecanismos de control efectuados y a la escasa evaluación de los resultados obtenidos, lo cual conspiró con la efectividad de los programas.

Debido a ello, se propuso que el tibio estímulo gubernamental al desarrollo industrial privó, a la Provincia, de la posibilidad de ofrecer condiciones atractivas para competir con otras jurisdicciones, que ofrecían ventajas concretas y mayores beneficios para la radicación de empresas. De este modo, quedó claro que la incorporación de la “cuestión” industrial en la agenda política presentó debilidades, a la hora de ofrecer políticas con mayor grado de definición para promover actividades manufactureras más autónomas respecto al sector primario. Ello derivó, por un lado, en que el interés por el desarrollo de una industria pampeana se plasmara a nivel declamatorio, en los informes de gestión, en los discursos de gobernadores y en los debates

parlamentarios, pero estuviera lejos de tener mayor efectividad en la realidad provincial y, por otro, que las capacidades e instrumentos oficiales resultaran insuficientes, a la hora de promover las iniciativas industrialistas.

Aun así, en los años '70 y '80, la presencia de algunos factores favorables a un desarrollo local abrió, en General Pico, interesantes posibilidades de expansión para la actividad metalmecánica. Ya, desde mediados de los '60, la Localidad fue testigo de fenómenos sociales y políticos novedosos que dieron impulso al sector industrial y la posicionaron favorablemente en el marco productivo de la Provincia.

De esa forma, tuvo lugar lo que Arocena (2001) denomina “modo de desarrollo con tendencia a la integralidad”, basado en la vinculación de las actividades productivas con los aspectos socioculturales de la Localidad, que se expresó en la concertación de distintos sectores públicos y privados en la elaboración de proyectos y en la dinámica relacional de las institucionales del medio.

La rama metalmecánica cobró un protagonismo central, en los '70 y '80, y se instauró como actividad prevalente de ese desarrollo local. En ese contexto, se generaron algunas de las condiciones de un medio innovador que plantea la literatura como: un clima social favorable al desarrollo; una arquitectura institucional propicia y un sistema de redes sociales facilitadores de los procesos de interacción y de aprendizaje; un conjunto de actores públicos y privados comprometidos en proyectos comunes; una acumulación del “saber hacer”; una infraestructura tecnológica sustentada en instituciones innovadoras y en centros de investigación, y la construcción de una identidad industrialista colectiva. Los cambios provocados por el auge de la actividad secundaria en la dinámica local contribuyeron a conformar, en la comunidad, un marco identitario con un agudo sentido de pertenencia.

El núcleo productivo de la Localidad desarrolló, especialmente entre 1960 y 1980, fuerzas endógenas mediante un sistema de redes socio-institucionales con una activa participación comunitaria. Esos agentes institucionales actuaron regulados por las normas propias de los ámbitos de desempeño, y aprovecharon los recursos para desarrollar ventajas competitivas de cooperación y de interacción local.

Se logró conformar, así, un entramado institucional –con objetivos, espacios de cooperación e instancias de intercambios comunes– asociado a tres esferas: la pública-estatal, la privada-empresarial, y la educativa-tecnológica. Entre ellas se verificaron experiencias de aprendizajes y habilidades de interacción, el intercambio de información y de conocimientos, y el ejercicio de

prácticas cooperativas y conjuntas (como pasantías, capacitación de recursos, o acciones sociales)– que catalizaron las demandas y las iniciativas comunales. En ese modo de desarrollo se articularon las dimensiones económicas, políticas y socioculturales del territorio con el fin de generar “capacidades localizadas”<sup>425</sup>, con una trama institucional, sociocultural y política favorable al desarrollo de sus rasgos idiosincráticos, mediante la circulación de información, conocimientos y habilidades, donde actores e instituciones tuvieron un desempeño destacado en llevar adelante un proyecto colectivo.

Sin embargo, por factores endógenos y exógenos, esas condiciones no se mantuvieron en el tiempo y el proceso industrial favorable comenzó a retraerse en los ‘90. A partir de allí, el modelo local se acercó a un “modo de desarrollo según la capacidad de respuestas diferenciadas al entorno”, que combinaba aquellos desempeños empresarios adaptados al contexto, con la inmovilidad de los que no integraban nuevas estrategias de acción.

El cierre de establecimientos productivos, en los ‘90, tuvo un fuerte impacto en el mercado laboral de la Localidad, y tendió a atomizar ese mercado y a las actividades económicas, agropecuarias y comerciales (Nacke y Cellucci, 2012). Esto estuvo acompañado por una tendencia desintegradora del entramado socio-institucional, cuyos actores comenzaron a posponer los intereses comunes y a adoptar comportamientos más individualistas. Es decir, que el sistema relacional lejos de expandirse se contrajo y la infraestructura institucional necesaria, para impulsar el desarrollo, se debilitó.

Las fuerzas territoriales propiciatorias se desintegraron, en un contexto nacional poco alentador para las actividades manufactureras y –así– el núcleo productivo embrionario perdió sus posibilidades de desarrollo y su capacidad para transformar la historia económica de la Provincia. Esa falta de estímulos fue apagando la llama de las iniciativas desarrollistas locales y el ideario industrial perdió centralidad en la mentalidad de la comunidad.

En cuanto al comportamiento empresarial, la literatura expuesta planteó que el orden económico inaugurado en los ‘70 condujo a estrategias heterogéneas para enfrentar la realidad económica<sup>426</sup>. El contexto en el que se desarrolló la gestión y las características personales del empresario, para prever escenarios y tomar decisiones, definieron las estrategias particulares para enfrentar los desafíos y las oportunidades. Por eso, las conductas empresarias dependieron de factores exógenos y endógenos, en tanto se vieron condicionadas por las políticas, las

---

<sup>425</sup> Moltoni y Gorenstein (2010).

<sup>426</sup> Kosacoff y Ramos (2006).

regulaciones y las posibilidades de acceso a los recursos, pero también por las percepciones, las experiencias, y las posiciones de liderazgo vivenciadas por los propios actores económicos.

Las fuentes testimoniales sostuvieron, que en los años '90, las redes socio-institucionales – que le asignaron a General Pico en las décadas previas un tinte industrial– perdieron densidad y el entramado social se desarticuló, dando lugar a comportamientos aislados, donde algunas firmas se corrieron de la participación en la discusión y en la toma de decisiones sobre los problemas locales.

Así, la preeminencia de las conductas individualistas, incentivadas por un modelo de economía de mercado, logró sobreponerse a las relaciones de mutua cooperación y confianza, y alejó a las empresas de los intereses comunes y del espíritu colaborativo, presente en décadas anteriores.

Al mismo tiempo, la modificación en el sistema de valores y la adopción de conductas acordes a un contexto de mayor inestabilidad quedó expuesto en un comportamiento empresarial de características heterogéneas que mostró evidencias empíricas diferentes: Industrias Maracó se refugió en sus atributos internos y –mediante el ajuste de sus conductas a los cambios del entorno y según los aprendizajes realizados– pudo mantenerse hasta los años '90; Ascheri y Cía. optó por actividades de ensamblaje o de comercialización de piezas, y redujo su interés por la elaboración de productos hasta la devaluación del 2002, momento en que retomó la actividad productiva, pero, otros casos como Luna Hnos. o Zampieri y Quaglini –por nombrar algunas de las firmas metalúrgicas más importantes– derivaron en la quiebra y en el cierre de sus establecimientos.

Las relaciones de las firmas con el medio social se enfriaron, perdieron la capacidad de brindar respuestas colaborativas a las demandas de la comunidad, y antepusieron los mandatos del mercado por sobre las necesidades sociales, contrayendo las prácticas sociales necesarias para promover un núcleo de desarrollo.

En ese sentido, fue notoria la disolución de las relaciones entre las empresas y las instituciones técnico-formativas, luego de que la Ley Federal de Educación (1993) desvinculara a éstas últimas de la esfera productiva. Por ejemplo, la reforma educativa llevada a cabo desactivó la orientación técnica de las viejas escuelas industriales y los cambios de concepciones sobre su rol, en la innovación y en la transferencia de conocimientos, desarticulaban los nexos entre la industria y los centros de formación. Al mismo tiempo, el trabajo social de las firmas, como Maracó, junto con las instituciones del medio se desdibujó, y las relaciones de mercado cobraron preeminencia por sobre las relaciones sociales.

En algunas situaciones, los intereses políticos se impusieron sobre los intereses comunes en detrimento de la coordinación de las acciones colectivas, por parte de las organizaciones intermedias. Se produjo, así, un deterioro en la capacidad de autogestión de las firmas y en el papel mediador de las instituciones y administraciones locales, para alcanzar el desarrollo. Las iniciativas de cooperación y las interacciones sociales se relajaron y, en cierto sentido, se operó una pérdida de la identidad local asociada a un imaginario colectivo centralizado en la actividad industrial y potenciador de valores comunes, acuerdos y acciones conjuntas.

Finalmente, el estudio del caso Maracó permitió revisar algunas cuestiones que plantea la literatura, en especial vinculadas con las periodizaciones establecidas para contextos más generales, y confirmar la heterogeneidad de comportamientos empresariales.

Industrias Maracó constituyó un ejemplo decisivo de la relación empresa-territorio, y representó las contramarchas de la trayectoria industrial. Su expansión y auge obedeció a la capitalización de las condiciones favorables existentes en el medio, pero a la vez, su accionar colaboró en reforzar los mecanismos de interacción con el ámbito territorial. De esa manera, por tres décadas, se constituyó en un referente de la industria provincial y, luego, simbolizó la desarticulación del entramado productivo y societal de la comunidad.

La incorporación de innovaciones imitativas a la mecanización agrícola, de acuerdo con prácticas agronómicas conservacionistas, posicionaron a la firma en el mercado regional, especialmente a través de productos como el rastrón, la rastra “puerco espín” o el equipo de mínima labranza, aún en décadas de alta incertidumbre como fueron las del ‘70 y ‘80. Esa variación tecnológica le brindó mejores posibilidades de adaptación a los cambios operados.

Maracó verificó modificaciones en su régimen de propiedad, en los procesos de profesionalización de sus capacidades empresariales, y en sus dinámicas interactivas con el entorno. De ahí en más, su cultura empresarial fue uno de los factores determinantes de la pervivencia de la empresa, y se vio obligada a desarrollar habilidades endógenas para asumir posiciones de mayor competitividad en los mercados, y para adecuar sus capacidades de gestión y de organización a contextos sensiblemente cambiantes.

Las limitaciones de carácter endógeno resultantes de declinación de la capacidad emprendedora y de la modificación de las conductas de la firma, en los ‘90, tuvieron que ver – según los actores entrevistados– con los recambios en el directorio y con los nuevos modos de gestión que resultaron más permeables a los vaivenes económicos. El espíritu emprendedor de los

industriales iniciadores y visionarios de un desarrollo a través de la industria, fue trasmutado por estrategias de supervivencia cortoplacista, con una pérdida de proyección en el futuro.

A ello se sumó, la ausencia de una decisión política del gobierno provincial más firme para incentivar acciones empresarias más confiables frente a los procesos de incertidumbre. Así, las posibilidades de las empresas por mantenerse en un contexto aperturista –que las enfrentó a un aumento en los costos, a mayor competencia externa y a dificultades crediticias– dependieron de sus capacidades de innovación, ya sea en los productos o en los procesos productivos.

En el ciclo de vida de Industrias Maracó se conjugaron diversos factores endógenos y exógenos que definieron sus oportunidades y limitaciones. De ese modo, no sólo actuaron los condicionamientos externos sino también sus propias capacidades para desarrollar ciertos atributos (valores, capital social, capacidad emprendedora) que potenciaron su liderazgo en las décadas del ‘70 y ‘80. Sin embargo, el deterioro posterior de algunos de esos recursos intangibles fue parte de los motivos internos que pusieron en jaque a la firma.

Muchos de los obstáculos que se presentaron, a partir de los ‘90, para consolidar un núcleo productivo local en General Pico, no eran ajenos a las problemáticas de la industria nacional. Las políticas macroeconómicas limitaron la pervivencia de un modelo de desarrollo porque, más allá de algunas medidas de origen nacional, las gestiones en la Provincia estuvieron alejadas de la intención efectiva de instrumentar estrategias promocionales articuladas para el sector manufacturero, y persistió la concepción del carácter subsidiario de la industria respecto a la actividad agropecuaria<sup>427</sup>. El arraigo de un sistema de valores restringió las posibilidades de un crecimiento industrial con mayor independencia del sector primario, y la persistencia de una mentalidad, en la esfera política, vinculada a una sobreestimación de la producción agropecuaria impidió un desarrollo más autónomo de la esfera industrial<sup>428</sup>.

En consecuencia, el desarrollo de un núcleo industrial en General Pico encontró sus limitaciones debido, entre otros, a una multiplicidad de factores como: la carencia de una división de tareas para permitir la especialización de productos, la insuficiente capacidad de innovación, la falta de estímulos o de apoyo gubernamental en el accionar colectivo, y la ausencia de una planificación adecuada para generar economías externas y bases sustentables al proyecto.

---

<sup>427</sup> El desarrollo agropecuario provincial debía consolidarse y el resto de las actividades debían actuar como complemento (Subsecretaría de Planeamiento, 1997).

<sup>428</sup> “La causa principal de nuestro estancamiento, es haber desarrollado nuestra existencia secular, dependiendo exclusivamente de una sola fuente: la producción agropecuaria. Esa permanente e invariable inclinación, determinó que fuéramos perdiendo posiciones en la categoría de valores en el orden nacional, habiendo quedado relegados a los últimos lugares...” (Amit, 1993:7).

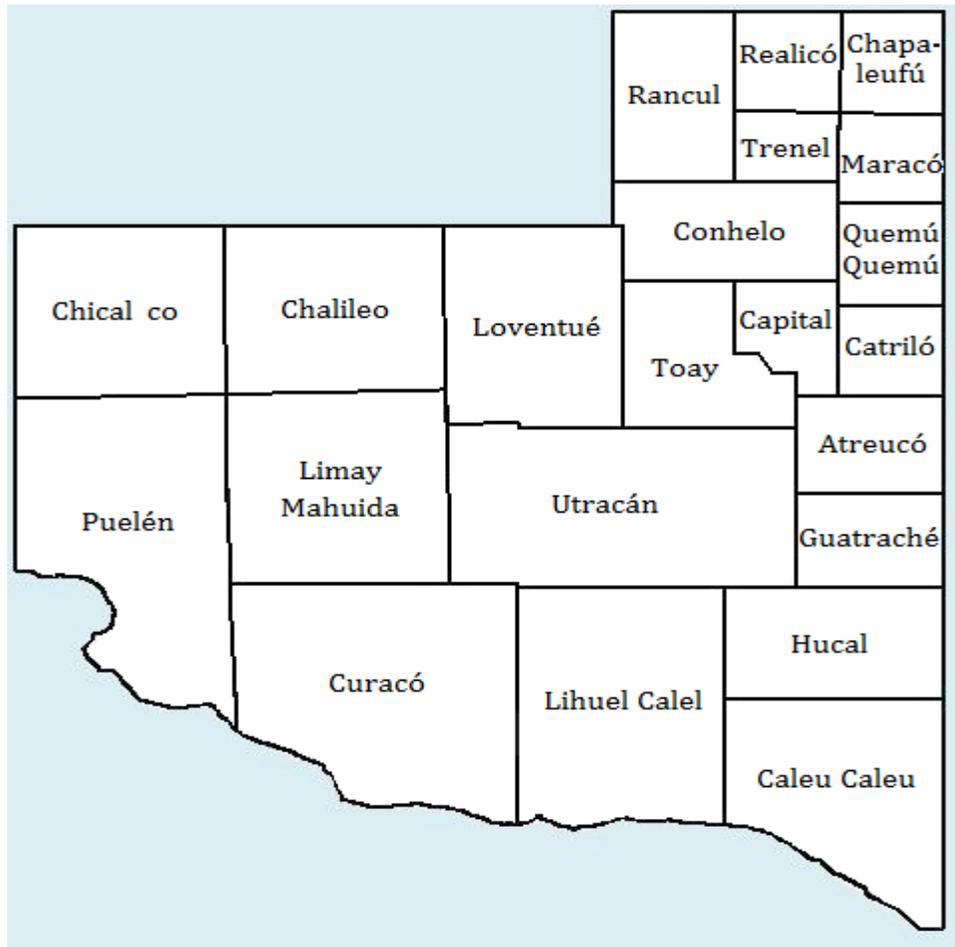
Igualmente, incidió la desarticulación institucional y el cambio sociocultural, al diluir las relaciones de colaboración y acuerdos entre las firmas. La presencia de empresas de pequeñas dimensiones volvió las relaciones de cooperación y de confianza más selectivas y dependientes de sus contactos personales, y varias firmas iniciaron un sendero de dificultades signado por el creciente endeudamiento, las restricciones financieras y una contractiva asistencia estatal.

En definitiva, General Pico fue testigo de un proceso de desarrollo productivo que, a posteriori, no logró arraigarse. La diversificación productiva, la ausencia de medidas complementarias y las restricciones del mercado fueron algunos de los factores nocivos para alcanzar una economía de aglomeración y un aumento de la competitividad.

Pero más allá de los factores adversos, tanto a nivel macro como microeconómico, quedó claro que esas fuerzas locales sólo pudieron activarse, en los años '70 y '80, bajo la concurrencia de los actores públicos y privados. Por lo tanto, esa concertación es la llave para emprender un camino hacia la consolidación de un núcleo productivo, fundado en los recursos técnicos y humanos propios y para poder, desde allí, extender las bases de un crecimiento con sentido local hacia el resto de la región.

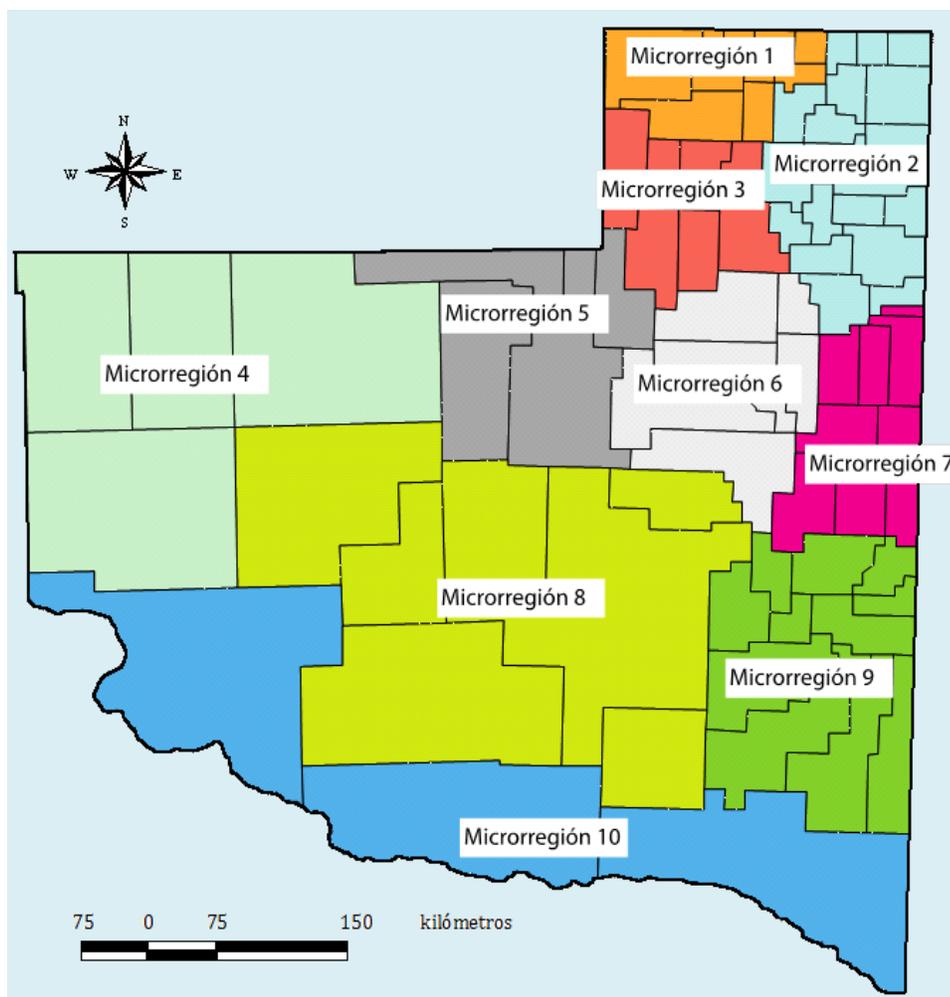
# Anexos

## División departamental de la provincia de La Pampa



Fuente: Dirección General de Estadística y Censos de la Provincia de La Pampa, 2012.

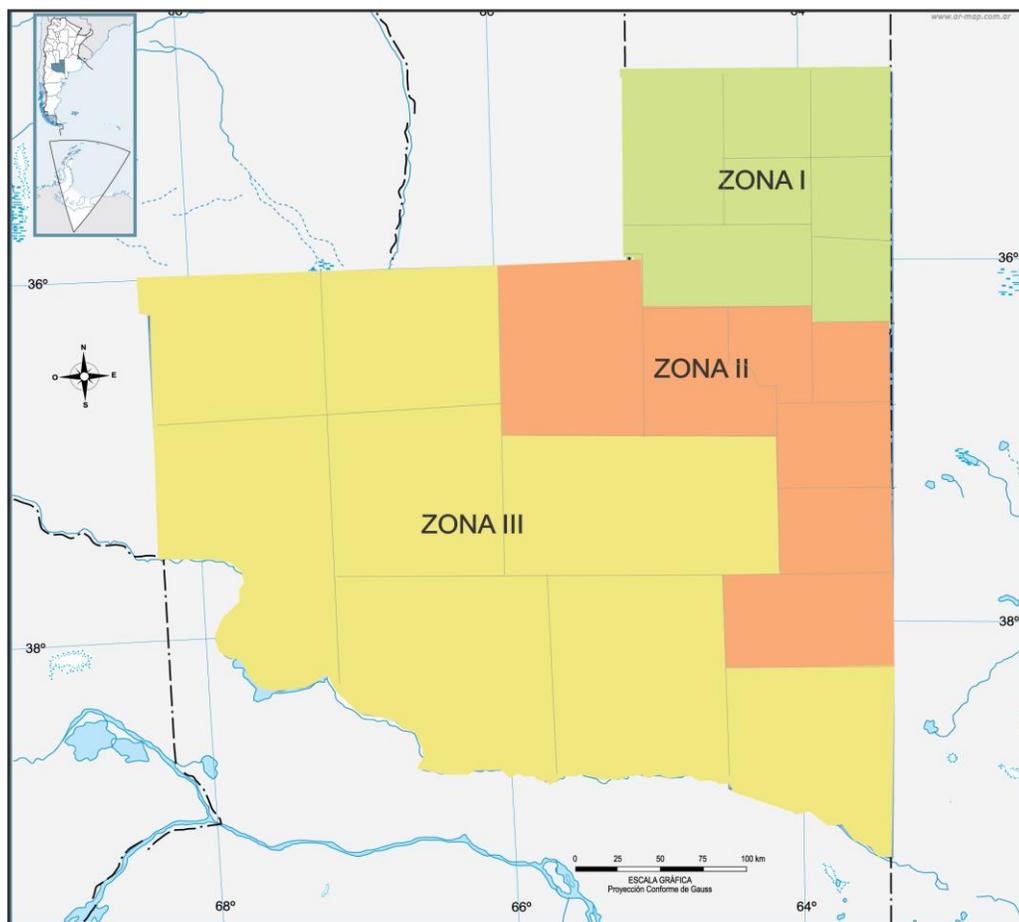
## Microrregiones de La Pampa



Micro-regiones	Departamentos
1	Realicó, Rancul, Quetrequén, Maisonave, Adolfo Van Praet, Falucho, Ingeniero Luiggi, Embajador Martini, Parera.
2	General Pico, Coronel Hilario Lagos, Sarah, Bernardo Larroudé, Intendente Alvear, Cevallos, Vertiz, Alta Italia, Trenel, Speluzzi, Agustoni, Dorila, Metileo, Monte Nievas, Villa Mirasol, Quemú Quemú, Miguel Cané, Colonia Barón.
3	Eduardo Castex, La Maruja, Pichi Huinca, Caleufú, Arata, Conhelo, Rucanelo.
4	Santa Isabel, La Humada, Puelén, Algarrobo del Águila.
5	Victorica, Telén, Carro Quemado, Loventué, Luan Toro.
6	Santa Rosa, Winifreda, Toay, Ataliva Roca, Anguil, Mauricio Mayer.
7	Macachín, Relmo, Catrilo, Tomás M. Anchorena, Lonquimay, Miguel Riglos, Uriburu Doblas, Rolón.
8	General Acha, Limay Mahuida, La Reforma, Chacharramendi, Puelches, Cuchillo Có, Quehué.
9	Guatraché, Unanue, Colonia Santa María, Alpachiri, General Campos, Perú, Colonia Santa Teresa, Abramo, Bernasconi, General San Martín, Jacinto Arauz.
10	Colonia 25 de Mayo, Gobernador Duval, La Adela.

Fuente: Dirección General de Estadística y Censos de la Provincia de La Pampa, 2012.

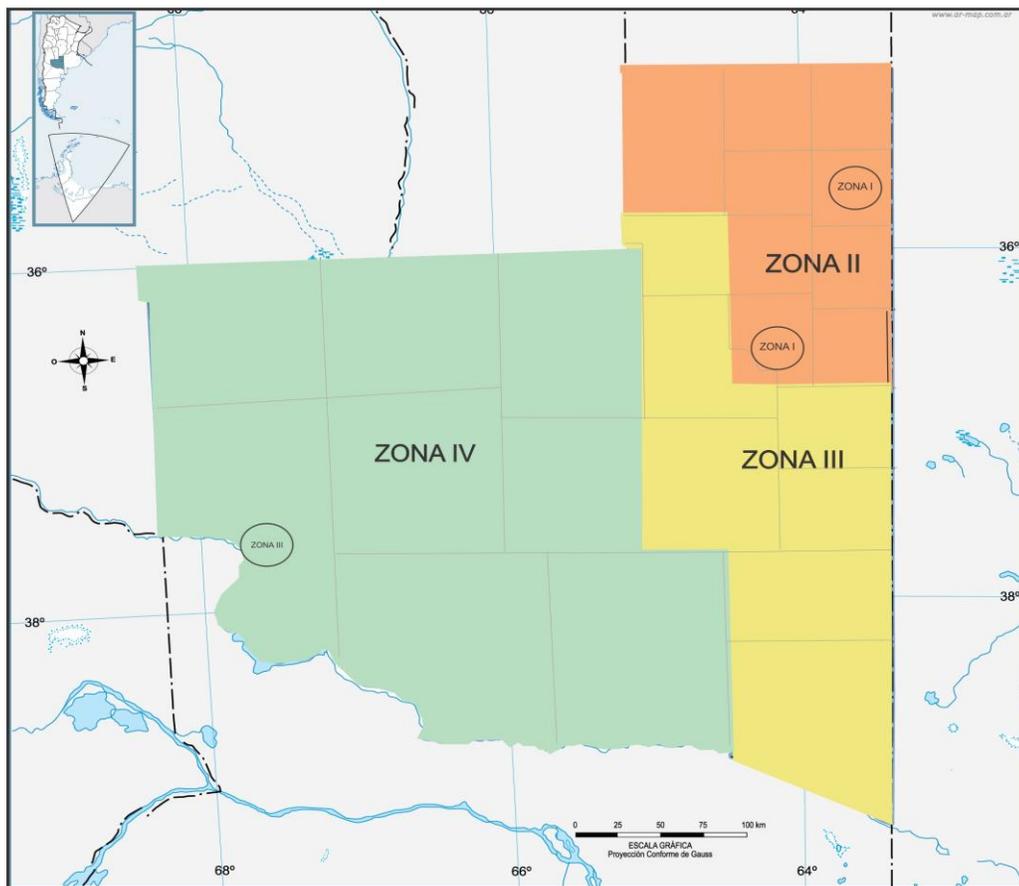
## Ley provincial n° 274/61: Ley de Promoción Industrial. División por zonas



Fuente: elaboración propia en base a Ley n° 274.

Zonas	Departamentos
I	Rancul, Realicó, Chapaleufu, Trenes, Maracó Conhelo y Quemú Quemú
II	Loventué, Toay, Capital, Catrilo, Atreucó, Guatraché y Hucal
III	Chical-có, Chalileo, Puelén, Limay Mahuida, Utracán, Curacó, Lihuel Calel y Caleu Caleu

## Ley provincial n° 928/86: Régimen de Promoción Industrial y Minera. División por zonas



Fuente: elaboración propia en base a Ley n° 928.

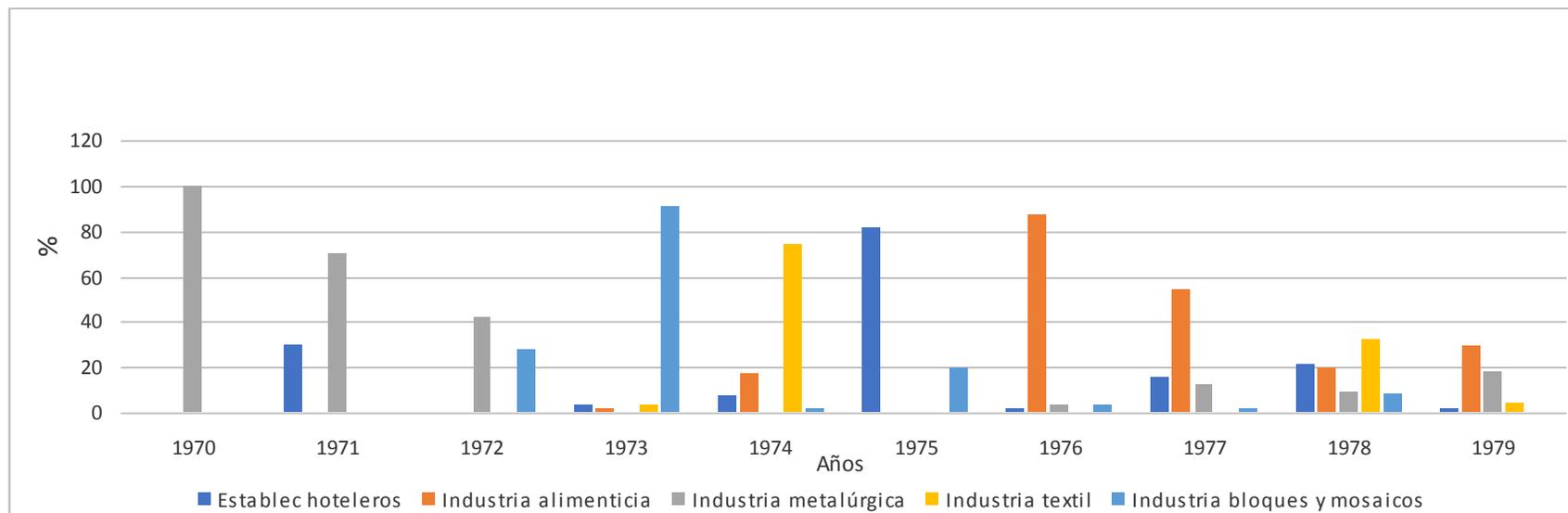
Zonas	Territorios comprendidos
I	Ejido comunal de Santa Rosa y General Pico
II	Departamentos: Rancul, Realicó, Chapaleufú, Maracó (excepto G. Pico), Trenel, Quemú Quemú, Capital (excepto Santa Rosa), Catriló, Atreucó, Guatraché, parte Este de Conhelo y parte Este de Toay.
III	Departamentos: Hucal, Caleu Caleu, parte Oeste de Conhelo, parte Oeste de Toay, parte Este de Utracán, y ejido comunal de la localidad de 25 de Mayo
IV	Departamentos: Chicalcó, Chalileo, Loventué, Limay Mahuida, Lihuel Calel, Curacó Parte oeste de Utracán y Puelén (excepto el ejido comunal de 25 de Mayo)

**Porcentajes de los montos acordados por los beneficios de leyes de promoción provincial, por rubros  
Período: 1970-1979**

Rubro	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979
Establecimientos hoteleros		30		3	7	81	2	15	21	2
Industria alimenticia				2	17		87	54	19	29
Industria metalúrgica	100	70	42				3	12	9	18
Industria textil				3	74				32	4
Industria bloques y mosaicos			27	91	2	19	3	2	8	
Industria madera				1			1	2	1	
Impresión			31					3		2
Industria caucho							4			
Industria goma								0,2		
Industria química								0,1		
Industria plástica								12	10	24
Industria eléctrica										1
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Fuente: elaboración propia en base a datos suministrados por la Dirección de Industrias Ministerio de la Producción- Provincia de La Pampa.

**Porcentajes de los montos acordados por leyes de promoción provincial (1970-1979)**



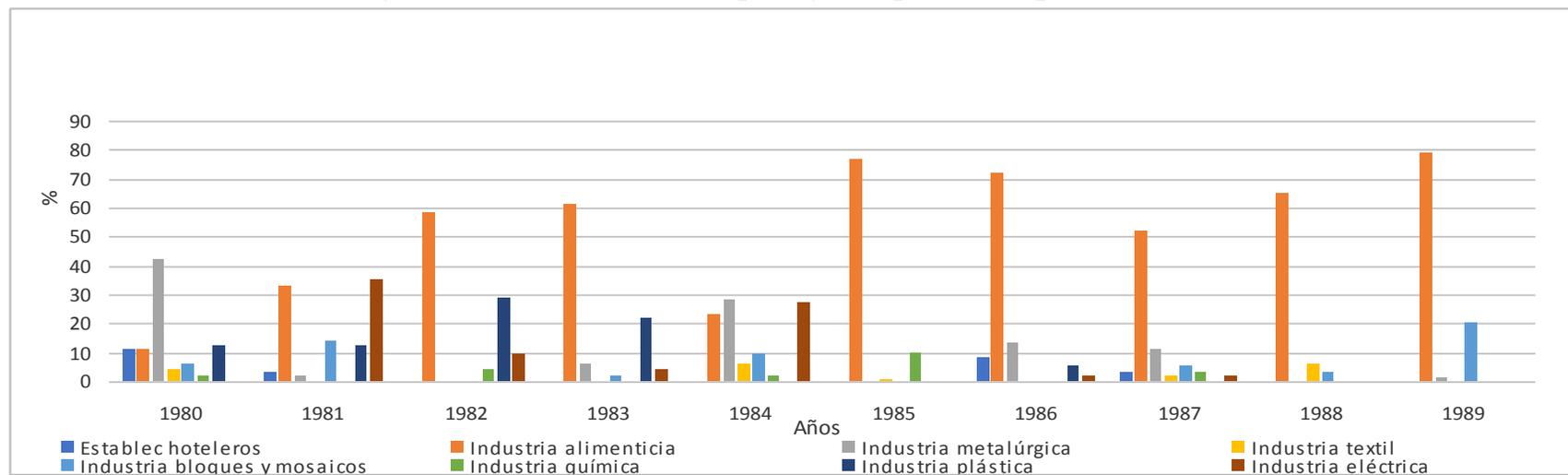
Fuente: elaboración propia en base a datos suministrados por la Dirección de Industrias. Ministerio de la Producción- Provincia de La Pampa.

**Porcentajes de los montos acordados por los beneficios de leyes de promoción provincial, por rubros  
Período 1980-1989**

Rubro	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
Establecimientos hoteleros	11	3					8	3		
Industria alimenticia	11	33	58	61	23	77	72	52	65	79
Industria metalúrgica	42	2		6	28		13	11		1
Industria textil	3,9				6	0,5		2	6	0,04
Industria bloques y mosaicos	6	14		2	9	0,005		5	3	20
Industria madera	7	1		5	4	13	0,2	4		0,04
Impresión	5							1	26	0,14
Industria caucho					1	0,01				
Industria química	2		4		2	10		3		
Industria plástica	12	12	29	22		0,02	5			0,07
Industria eléctrica		35	9	4	27	0,06	2	2		
Curtiembre								17		
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Fuente: elaboración propia en base a datos suministrados por la Dirección de Industrias. Ministerio de la Producción- Provincia de La Pampa.

**Porcentajes de los montos acordados por leyes de promoción provincial (1980-1989)**



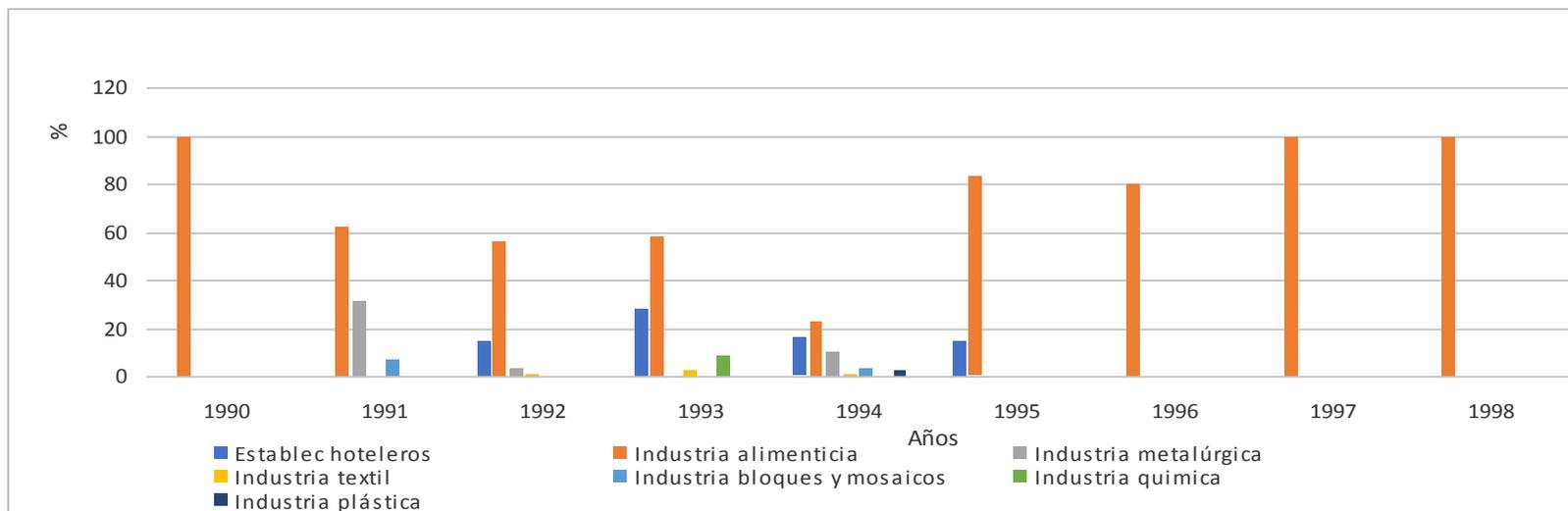
Fuente: elaboración propia en base a datos suministrados por la Dirección de Industrias. Ministerio de la Producción- Provincia de La Pampa.

**Porcentajes de los montos acordados por los beneficios de leyes de promoción provincial, por rubros  
Período 1990-1998**

Rubro	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Establecimientos hoteleros			14	28	16	14			
Industria alimenticia	100	62	56	58	23	83	80	100	100
Industria metalúrgica		31	3		10				
Industria textil			1	2	1				
Industria bloques y mosaicos		7			3				
Industria madera			10		5				
Impresión			12	4	5	3			
Industria caucho			3						
Industria química				8					
Industria plástica					2				
Curtiembre					35		20		
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Fuente: elaboración propia en base a datos suministrados por la Dirección de Industrias. Ministerio de la Producción- Provincia de La Pampa.

**Porcentajes de los montos acordados por leyes de promoción provincial (1990-1998)**



Fuente: elaboración propia en base a datos suministrados por la Dirección de Industrias. Ministerio de la Producción- Provincia de La Pampa.

### Beneficios otorgados por leyes provinciales de promoción industrial

Año	Ley n°	Moneda	Montos	1 U\$S	Montos en U\$S	
1970	274	Pesos Ley 18188	60.000,00	3,79	15.824	
1971			204.760,00	4,52	45.283	
1972			893.700,00	5,00	178.740	
1973			3.924.110,00	5,00	784.822	
1974			3.453.059,20	5,00	690.611	
1975			492.348,50	36,57	13.461	
1976			152.310.282,00	139,98	1.088.062	
1977			1.355.310.129,00	407,63	3.324.829	
1978			1.439.082.413,00	795,75	1.808.460	
1979			6.435.157.874,00	1316,97	4.886.335	
1980			10.790.052.406,00	1837,16	5.873.224	
1981			9.403.524.426,00	4402,69	2.135.858	
1982			Pesos argentinos	1.009.698,77	46,46	21.732
1983				24.930.665,30	10,53	2.367.584
1984	90.625.834,19	67,64		1.339.645		
1985	928	Australes	163.021.534,55	68,00	2.397.375	
1986			1.705.126,70	0,94	1.808.193	
1987			6.050.808,80	2,14	2.821.810	
1988			3.168.183,30	8,75	361.970	
1989			482.144.442,44	423,30	1.139.013	
1990			2.482.030.790,00	4875,90	509.040	
1991	1547	Pesos	9.445.414.462,00	9535,50	990.552	
1992			3.004.210,85	0,99	3.032.718	
1993			3.656.177,93	0,99	3.659.837	
1994			3.128.354,23	0,99	3.131.485	
1995			6.357.167,51	0,99	6.358.439	
1996			559.447,30	0,99	559.615	
1997			947.069,48	0,99	947.543	
1998			955.412,30	0,99	955.890	

Fuente: elaboración propia en base a datos suministrados por la Dirección de Industrias.

**Proyectos aprobados por la Secretaría de Estado de Desarrollo industrial  
Leyes n° 20560/73 y n° 21608/77 al 15-5-84**

<b>Empresa</b>	<b>Estado de Situación</b>	<b>Localización</b>	<b>Actividad</b>	<b>Mano obra</b>
Luna Hnos.	Puesta en marcha parcial	Gral. Pico	Bulonería	450
Durlock S.A.C.I	Puesta en marcha total	Gral. Acha	Tableros de yeso	70
Seret Ind. S.A.	s/datos	Gral. Pico	Silos	150
Indumentaria Arg. S.A.	Puesta en marcha parcial	Santa Rosa	Prendas de vestir	194
Enva S.A.	Puesta en marcha total	25 de Mayo	Conservas	80
Altec S.A.	Puesta en marcha total	Gral. Pico	Tambores polietil	20
Cerámica Santa Rosa	Puesta en marcha total	Toay	Ladrillos, tejas	50
Fundición Colden S.A.	Puesta en marcha total	Gral. Pico	Plomo puro	31
Bolsas Papeanas S.A.	En ejecución obra	Santa Rosa	Bolsas poliprop.	87
Pampas S.A.	Puesta en marcha total	Gral. Pico	Envases bebidas	50
Gerardi S.A.	Puesta en marcha total	Santa Rosa	Envases flexibles	52
Calzar S.A.	En ejecución obra	Santa Rosa	Calzado	599
Pillotti S.A.	Puesta en marcha total	La Adela	Frigorífico	110
Fas Pepa Hnos. S.A.	En ejecución obra	Gral. Pico	Autopartes	260
La Boyada S.A.	No se instaló	Gral. Pico	Lácteos	86
Ind. Maracó S.A.	Puesta en marcha total	Gral. Pico	Impl. Agrícolas	245
Ort Bay S.A.	No se instaló	Parera	Galletitas	135
Carnes Pampeanas S.A.	Puesta en marcha total	Santa Rosa	Faena vacunos	252
Saorix S.A.	No se instaló	Gral. Pico	Bolsas y envases	44
Cable Pampeana S.A.	Puesta en marcha total	Santa Rosa	Conduc. eléctricos	76

Fuente: elaboración propia en base a datos CFI (1986).

**Empresas instaladas en la ZFGP (2000-2004)**

<b>Razón Social</b>	<b>Alta</b>	<b>Baja</b>	<b>Actividad</b>	<b>Personal</b>	<b>Origen del capital</b>	<b>Destino</b>
Odear SR	16/05/2000	2005	Fabr. fundas p/ autos	10	Argentina	TAG
Valcarcel N.	11/04/2000		Imp. Hidrogrúas	-		
Tepuel SRL	31/10/2000	2006	Fabr. prendas de vestir	20	Argentina	TAG
Servicios Viales Rio Branco SA	27/03/2001	2003	Importación de máquinas viales	-	Argentina	TAG
Industrializados Pampeanos SRL	22/06/2001	2005	Fabr. paneles de poluretano	5	Argentina	TAG
Cartipam SA	18/01/2002		Fabr. de sulfato de condroitin	12	China	EE.UU.
Snow Tech Argentina SA	26/12/2002		Fabr. prendas de vestir	35	Argentina	TAG
LAMSA	03/01/2003	2010	Lab. medicamentos	3	Argentina	TAG
Seprotina SA	10/01/2003	2007	Fabr. de sulfato de condroitin	5	China	EE.UU.
Agrofum SA	05/01/2004		Fabr. de fosforo de aluminio	10	Argentina	TAG

Fuente: Administración Zona Franca General Pico. Servicios y tecnología Aeroportuarios S.A.

## Registro fotográfico de Industrias Maracó S.A.



Industrias Maracó



Antigua planta Maracó

Fuente: Archivo Museo Regional Maracó.



Arado cincel



Arado rastra

Fuente: Archivo Museo Regional Maracó.



Arado de discos múltiples



Arado rastra con equipo de siembra

Fuente: Archivo Museo Regional Maracó.



Fumigador de plantas

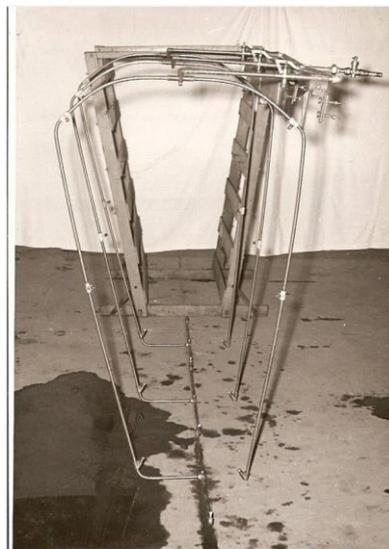


Sembradora a zapatas

Fuente: Archivo Museo Regional Maracó.



Máquina mínima labranza



Pulverizador de hacienda

Fuente: Archivo Museo Regional Maracó.



Ventilador de silos

Fuente: Archivo Museo Regional Maracó.

## Entrevistas

Enrique Nin. Integrante societario de Industrias Maracó S.A. (en Santa Rosa el 1/12/2014).

Carlos D'Amico. Ingeniero de Industrias Maracó S.A. (en General Pico el 19/5/2015).

Edith Morini. Asistente social de Industrias Maracó S.A. (en General Pico el 5/6/2015).

Joaquín Vidal. Integrante societario de Industrias Maracó S.A. Gerencia de Producción (en General Pico el 5/6/2015).

César Massara. Integrante Societario. Gerencia Administrativa de Industrias Maracó S.A. (en General Pico el 2/10/2015).

Alberto Gagliano. Síndico de quiebra de Industrias Maracó S.A. (en Santa Rosa el 17/5/16).

Eduardo Echeverría. Administrador de la Zona Franca General Pico (ZFGP) (entrevista telefónica el 14/3/2016).

Susana Medina. Coordinadora CFI La Pampa (en Santa Rosa el 11/11/16).

Mario Caire. Propietario de la firma Ascheri y Cía (en General Pico el 2/10/15).

## Fuentes

*Acciones de Gobierno y Realidad Pampeana* (1983). Biblioteca de la Cámara de Diputados de la provincia de La Pampa.

*Anuario Estadístico de la República Argentina (1979-1980)*.

*Banca & Banque. Panorama monetario y financiero* Informe especial Banco de La Pampa (1996). Centro de Estudios Bonaerense (CEB) Año II n° 8 Sep-oct pp. 25-35.

*Base de datos provinciales del Centro de Investigaciones en Administración Pública* (base CIAP) Facultad de Ciencias Económicas UBA. Recuperado de: <http://www.econ.uba.ar/www/institutos/admin/ciap/baseciap/base.htm> Consultado en agosto 2016.

Boletín Informativo n° 87 (09/05/2000) Dirección de Prensa Gobierno de La Pampa. Informaciones de Gobierno. Recuperado de: [www.lapampa.gov.ar/images/stories/Archivos/Bol/.../MAYO09.DOC](http://www.lapampa.gov.ar/images/stories/Archivos/Bol/.../MAYO09.DOC) Consultado en agosto 2016.

Boletín Oficial de la República Argentina n° 16.962 del 10/8/51. Ley n° 14037. Recuperado de: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do;jsessionid=AA9E5431E619A9007178C576FD9C600B?id=233664> Consultado en agosto 2016.

Boletín Oficial de la República Argentina n° 22.045 del 2/11/70. Ley n° 18811/70. Recuperado de: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=157660> Consultado en agosto 2016.

Boletín Oficial de la República Argentina n° 22.809 del 12/12/73. Ley n° 20560. Recuperado de: [http://infoleg.mecon.gov.ar/?page\\_id=216](http://infoleg.mecon.gov.ar/?page_id=216) Consultado en agosto 2015.

Boletín Oficial de la República Argentina n° 22.823 del 3/1/74. Decreto Reglamentario del PEN n° 719/73.

Boletín Oficial de la República Argentina del 24/7/74. Decreto PEN n° 11/74. Recuperado de: [www.boletinoficial.gob.ar/#!/DetalleNormativa/250935/null](http://www.boletinoficial.gob.ar/#!/DetalleNormativa/250935/null) Consultado en agosto 2015.

Boletín Oficial de la República Argentina n° 23.447 del 15/7/76. Decreto PEN n° 1237.

Boletín Oficial de la República Argentina n° 23.710 del 27/7/77. Ley n° 21608. Recuperado de: [http://infoleg.mecon.gov.ar/?page\\_id=216](http://infoleg.mecon.gov.ar/?page_id=216) Consultado en agosto 2015.

Boletín Oficial de la República Argentina n° 24.199 del 4/7/79. Ley n° 22021. Recuperado de: <http://infoleg.mecon.gov.ar/infolegInternet/verNorma.do;jsessionid=966E7E08357FE5A6629CB5710F191C45?id=32191> Consultado en agosto 2015.

Boletín Oficial de la República Argentina n° 25.080 del 31/12/82. Ley n° 22702. Recuperado de: <http://infoleg.mecon.gov.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=28197> Consultado septiembre 2015.

Boletín Oficial de la República Argentina n° 25.523 del 3/10/84. Ley n° 23084. Recuperado de: <http://www.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=28016> Consultado septiembre 2015.

Boletín Oficial de la República Argentina n° 25.619 del 19/2/85. Decreto n° 261. Recuperado de: <https://www.boletinoficial.gob.ar/#!DetalleNorma/7094724/19850219> Consultado en septiembre 2015.

Boletín Oficial de la República Argentina n° 25.798 del 5/11/85. Ley n° 23272. Recuperado de: [http://infoleg.mecon.gov.ar/?page\\_id=216](http://infoleg.mecon.gov.ar/?page_id=216) Consultado en septiembre 2015.

Boletín Oficial de la República Argentina n° 26.144 del 13/5/87. Decreto n° 518. Recuperado de: <http://www.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=256129> Consultado en septiembre 2015.

Boletín Oficial de la República Argentina n° 27.549 del 6/1/93. Decreto n° 2641/92. Recuperado de: <http://www.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=11259> Consultado en enero 2016.

Boletín Oficial de la República Argentina n° 27.914 del 17/6/94. Ley n° 24331. Recuperado de: <http://200.69.252.41/hypersoft/Normativa/NormaServlet?id=2774> Consultado en enero 2016.

Boletín Oficial de la República Argentina n° 28.505 del 22/10/96. Resolución General n° 286/96 Ministerio de Economía, Obras Servicios Públicos. Recuperado de: <http://www.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=39933> Consultado en enero 2016.

Boletín Oficial de la República Argentina n° 28.836 del 13/2/98. Decreto Nacional n° 163/98 Recuperado de: <http://www.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/45000-49999/49194/norma.htm> Consultado en enero 2016.

Boletín Oficial de la República Argentina n° 29.116 del 30/3/99. Decreto Nacional n° 285/99. Recuperado de: <http://www.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=56741> Consultado en enero 2016.

Boletín Oficial de la República Argentina n° 29.269 del 10/11/99. Resolución de la AFIP n° 717/99. Recuperado de: <http://www.infoleg.gob.ar/infolegInternet/buscarNormas.do;jsessionid=B911C1E246D50455E93BCD986A809150> Consultado en enero 2016.

Boletín Oficial de la República Argentina n° 29.511 del 25/10/2000. Decreto del PEN n° 954 Recuperado de: <http://www.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=64719> Consultado en enero 2016.

Boletín Oficial de la República Argentina n° 31.739 del 17/9/2009. Decreto del PEN n° 1252 Recuperado de: <http://www.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=157762> Consultado en enero 2016.

Boletín Oficial de la Provincia de La Pampa. Año X, n° 370 del 19/1/1962. Ley n° 274, Por la que se instituye un Plan de Fomento a la Producción Industrial. Cámara de Diputados de la Provincia de La Pampa, pp. 35-38.

Boletín Oficial de la Provincia de La Pampa. Año XIII, n° 539 del 14/4/1965. Decreto n° 627 Creando el Consejo de Promoción Industrial. Cámara de Diputados de la Provincia de La Pampa, p. 278.

Boletín Oficial de la Provincia de La Pampa. Año XXII, n° 1.021 del 12/7/74. Ley n° 530. Creando el Parque General Pico. Cámara de Diputados de la Provincia de La Pampa, p. 854.

Boletín Oficial de la Provincia de La Pampa. Año XXIV, n° 1.145 del 26/11/1976. Decreto-Acuerto n° 2191. Reglamentación de Ley n° 530, Parque Industrial General Pico. Cámara de Diputados de la Provincia de La Pampa, pp. 1555-1557.

Boletín Oficial de la Provincia de La Pampa. Año XXVI, n° 1.235 del 18/8/1978. Ley n° 883, Introduciendo modificaciones a Ley n° 274. Cámara de Diputados de la Provincia de La Pampa, pp. 1018-1019.

Boletín Oficial de la Provincia de La Pampa. Año XXXIII, n° 1.650 del 1/8/1986. Ley n° 928. Instituyese un régimen de Promoción Industrial y Minero, con el objeto de promover el desarrollo económico social de la Provincia. Cámara de Diputados de la Provincia de La Pampa, pp. 799-803.

Boletín Oficial de la Provincia de La Pampa. Año XXXIV, n° 1.676 del 30/1/1987, Reglamentación de Ley n° 928. Cámara de Diputados de la Provincia de La Pampa, pp. 108-113.

Boletín Oficial de la Provincia de La Pampa n° 1.828 del 29/12/89. Ley n° 1200, Reordenamiento del Estado. Recuperado de:  
<http://digesto.tcuentalp.gov.ar/digesto%20tribunal/Leyes/Ley%201200.doc> Consultado en marzo 2016.

Boletín Oficial de la Provincia de La Pampa n° 2.051 del 30/3/94. Ley n° 1534 Nuevo Régimen de Promoción Industrial y Minera. Cámara de Diputados de la Provincia de La Pampa, pp. 386-391.

Boletín Oficial de la Provincia de La Pampa n° 2.085 del 25/11/94. Decreto reglamentario n° 2560 de Ley n° 1534/94. Cámara de Diputados de la Provincia de La Pampa, pp. 1702-1710.

Boletín Oficial de la Provincia de La Pampa. Año XLIV, n° 2.198 del 24/1/97. Ley n° 1733, Fijando la Zona Franca en General Pico, pp. 63-64. Recuperado de:  
<http://www.produccion.lapampa.gov.ar/normativa/46-comite-de-vigilancia-de-zona-franca/699-ley-provincial-n-1733.htm> Consultado enero 2016.

Boletín Oficial de la Provincia de La Pampa n° 2.250 del 23/1/98. Ley n° 1780. Aprobación de convenio entre la Fuerza Aérea Argentina y la Provincia de La Pampa sobre la cesión en comodato de inmuebles para ser destinado a la integración de la Zona Franca La Pampa. Cámara de Diputados de la Provincia de La Pampa, pp. 42-43.

Boletín Oficial de la Provincia de La Pampa n° 2.297 del 18/12/98. Ley n° 1826, Reconversión en Parque Producción, Comercio y Servicios de General Pico al Parque industrial creado por Ley n° 530. Cámara de Diputados de la Provincia de La Pampa, p. 1522.

Boletín Oficial de la Provincia de La Pampa n° 2.844 del 12/6/09. Ley n° 2492, Aprobando el Convenio celebrado entre el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios de la Nación y la Provincia de La Pampa, con la finalidad de ejecutar obras por la suma de pesos quinientos millones. Recuperado de:

[http://www.lapampa.gov.ar/images/stories/Archivos/AsesoríaLetrada/Leyes/2009/Ley\\_2492.pdf](http://www.lapampa.gov.ar/images/stories/Archivos/AsesoríaLetrada/Leyes/2009/Ley_2492.pdf) Consultado en noviembre 2015.

Boletín Oficial de la Provincia de La Pampa n° 2.759 del 26/10/07. Ley n° 2358 de Regionalización y Descentralización., Creando el Consejo Provincial de Descentralización. Recuperado de:

[http://www.lapampa.gov.ar/images/stories/Archivos/AsesoríaLetrada/Leyes/2007/Ley\\_2358\\_14.pdf](http://www.lapampa.gov.ar/images/stories/Archivos/AsesoríaLetrada/Leyes/2007/Ley_2358_14.pdf) Consultado en mayo 2016.

Cámara de Diputados (1996) *Tratado Fundacional de la Región Patagónica*. Recuperado de: <http://www.legislatura.lapampa.gov.ar/historia-gral-provincia.html> Consultado en mayo 2016.

Censo Nacional Económico 1974. Resultados Definitivos, Industria, La Pampa. Ministerio de Economía Secretaría de Estado y Coordinación económica, INDEC. Buenos Aires, pp. 31-82.

Censo Nacional Económico 1985. Industria Manufacturera Resultados Anticipados, Primera etapa. Presidencia de la Nación Secretaría de Planificación INDEC. Buenos Aires, pp. 3-32.

Censo Nacional Económico 1985. (1989) Industria Manufacturera. Resultados Definitivos total del país y jurisdicciones. Presidencia de la Nación Secretaría de Planificación INDEC, Buenos Aires, pp. 150-155.

Censo Nacional Económico 1994 (1996) Resultados definitivos Industria Manufacturera Tomo 5. Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos. Secretaría de Política Económica. INDEC. Buenos Aires, pp. 9-70.

Censo Nacional Económico 1994 (1997) Resultados definitivos Industria Manufacturera. Serie A n° 4. Capital Federal - Provincia de Buenos Aires y La Pampa. Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos. Secretaría de Política Económica. INDEC. Buenos Aires, pp. 305-321.

Censo Nacional Económico 2004. La Pampa. Recuperado de:

<http://www.estadistica.lapampa.gov.ar/index.php/estadisticas-agropecuarias/ena/50-estadisticas-economicas/censo-nacional-economico-2004-05/147-resultados-definitivos-del-censo-economico> Consultado en agosto 2016.

Censo Nacional Económico 2004. Recuperado de:

[http://www.indec.gov.ar/economico2005/definitivos/CNE04\\_metodologia\\_040810.pdf](http://www.indec.gov.ar/economico2005/definitivos/CNE04_metodologia_040810.pdf) Consultado en mayo 2014.

*Centenario de General Pico* (2005) Municipalidad de General Pico.

Recuperado de: <http://www.100anios.generalpico.gov.ar/historia.html> Consultado en marzo 2015.

Consejo Deliberante de General Pico Resolución n° 58/05. Recuperado de:  
<http://www.cdgeneralpico.com.ar/muestrodocumento.php?id=7310&archivo=/archivos/PERIODO2005/RESOLUCIONES/58-05.doc> Consultado en mayo 2016.

Consejo Federal de Inversiones. Consejo Provincial de Desarrollo de la Provincia de La Pampa (1965) *Plan de Desarrollo Económico-Social*. Versión Preliminar. Buenos Aires Talleres Gráficos Fotomecánica Aldo S.R.L. Recuperado de:  
<http://biblioteca.cfi.org.ar/documento/plan-de-desarrollo-economico-de-la-provincia-de-la-pampa/> Consultado en febrero 2017.

Consejo Federal de Inversiones (1971) Plan de trabajos para la actualización y la elaboración de un nuevo plan de desarrollo para la provincia de La Pampa. Recuperado de:  
<http://biblioteca.cfi.org.ar/documento/plan-de-trabajos-para-la-actualizacion-y-elaboracion-de-un-nuevo-plan-de-desarrollo-para-la-provincia-de-la-pampa/> Consultado en febrero 2017.

Consejo Federal de Inversiones (1971) *Estudio de factibilidad de la localización de parques Industriales en Provincia de La Pampa. Primera etapa*. Recuperado de: <https://s3-sa-east-1.amazonaws.com/cfi-biblioteca/root/10309.pdf> Consultado en junio 2016.

Consejo Federal de Inversiones (1974) *Parque Industrial de General Pico, provincia de La Pampa*. Recuperado de: <http://biblioteca.cfi.org.ar/documento/parque-industrial-de-general-pico-provincia-de-la-pampa/> Consultado en junio 2016.

Consejo Federal de Inversiones (1984) *Caracterización socio-económica de la provincia de La Pampa*. T. 1. Buenos Aires.

Consejo Federal de Inversiones (1988) *Producto Bruto Geográfico 1970-1985 La Pampa. Estructura Socioeconómica Argentina*. Buenos Aires. Recuperado de:  
<http://biblioteca.cfi.org.ar/documento/producto-bruto-geografico-1970-1985-la-pampa/> Consultado en agosto 2016.

Consejo Federal de Inversiones (2001) *Propuesta de creación de un registro industrial-relevamiento de alternativas turísticas. Informe Final*. Santa Rosa. Recuperado de:  
<http://biblioteca.cfi.org.ar/wp-content/uploads/sites/2/2001/01/42885.pdf> Consultado en marzo 2016.

Consejo Federal de Inversiones (2016) *Informe del sector autopartista. Informe de la industria metalmeccánica*. Recuperado de:  
<http://biblioteca.cfi.org.ar/wp-content/uploads/sites/2/2016/05/informe-sectorial-industria-metalmeccanica-2016.pdf> Consultado en agosto 2016.

Consejo Provincial de Desarrollo Provincia de La Pampa (1966) *Plan de Desarrollo Económico Social*. Sector Industrial. Ministerio de Economía y Asuntos Agrarios. Buenos Aires. Talleres Gráficos Aldo.

Consejo Provincial de Difusión (1976) *La Pampa, Hoy. 1975. Síntesis de los aspectos principales de la Provincia*. Imprenta Oficial Provincia de La Pampa. 6° edición.

*Concertación público-privada para el desarrollo económico local (General Pico, Argentina)* (2006) Experiencia seleccionada en el Concurso de Buenas Prácticas. Dubai. Recuperado de:  
<http://habitat.aq.upm.es/bpal/onu06/bp0056.html#sigla-CAMP> Consultado en marzo 2015.

Diario de Sesiones. Honorable Cámara de Diputados de la provincia de La Pampa. 16° sesión. 14° sesión especial. 10 de julio 1986, pp. 612-633.

Diario de Sesiones. Honorable Cámara de Diputados de la provincia de La Pampa. 3° Sesión Extraordinaria. 15 de diciembre de 1993, pp. 1067-1069.

*Diario de la Pampa* (7/2/2012). Recuperado de:  
[www.eldiariodelapampa.com.ar/index.php?...instituto...formacion...profe](http://www.eldiariodelapampa.com.ar/index.php?...instituto...formacion...profe) Consultado en marzo 2015.

Diario *La Nación*. “Suplemento Pyme”, (2013) n° 4 (noviembre). Recuperado de:  
[http://redcame.org.ar/adjuntos/Suple\\_pymes\\_Noviembre2013.pdf](http://redcame.org.ar/adjuntos/Suple_pymes_Noviembre2013.pdf) Consultado en diciembre 2015.

Diario *La Reforma*. General Pico. Ediciones varias.

Ferrer, Aldo (1970) *Nota al Poder Ejecutivo acompañando el Proyecto de Ley n° 18899*. Buenos Aires, 30 de diciembre de 1970. Recuperado de:  
<http://mepriv.mecon.gov.ar/Normas/18899.htm> Consultado en mayo 2016.

Fundación para el Desarrollo Regional. *Estatuto*. Recuperado de:  
[http://www.fundacionregional.com.ar/download/estatutos\\_fdr.pdf](http://www.fundacionregional.com.ar/download/estatutos_fdr.pdf) Consultado en abril 2015.

Fundación para el Desarrollo Regional. *Memorias*. Recuperado de:  
<http://www.fundacionregional.com.ar/descargas.php> Consultado en abril 2015.

Fundación para el Desarrollo Regional (2010) *Plan urbano Pico. Análisis de Situación. Aportes para el desarrollo urbano de la ciudad*. General Pico Documento de Trabajo, marzo. Recuperado de:  
[http://www.fundacionregional.com.ar/download/Documento\\_Base\\_Marzo\\_2010\\_1.pdf](http://www.fundacionregional.com.ar/download/Documento_Base_Marzo_2010_1.pdf)  
Consultado en marzo 2016.

INDEC. Censos de Población y Vivienda de 1970, 1980, 1991 y 2001.

Infopico.com (2012) General Pico, La Pampa. Edición 26/1/12. Recuperado de:  
<http://www.infopico.com/social/7236-hombres-que-hacen-a-la-historia-de-pico-> Consultado en abril 2015.

*La Arena.com.ar*. Edición del 11/10/2010. Recuperado de:  
[http://www.laarena.com.ar/la\\_provincialuna\\_hermanos\\_subastaran\\_en\\_5\\_millones\\_sus\\_bienes\\_residuales\\_-53357-114.html](http://www.laarena.com.ar/la_provincialuna_hermanos_subastaran_en_5_millones_sus_bienes_residuales_-53357-114.html) Consultado en abril 2015.

*La Pampa y su desarrollo. Promoción Industrial* (s/f). Biblioteca Cámara de Diputados Provincia de La Pampa.

*La Pampa, una provincia para industriales privilegiados. Zona de prioridad 1 en el sistema de promoción industrial Ley 20.560*. (s/f) Folleto. Biblioteca UNLPam.

Makler, Simón *et al.* (1964) *Estudio preliminar para el desarrollo de proyectos industriales*. Instituto de Investigaciones Económicas y Financieras de la Confederación General Económica. Poder Ejecutivo de la Provincia de La Pampa.

Memoria y Balance Industrias Maracó S.A. al 31/10/1974. Gráfica Maracó S.A.

Memoria y Balance Industrias Maracó S.A. al 31/10/1975. Talleres gráficos La Comercial. General Pico.

Memoria y Balance Industrias Maracó S.A. al 31/10/1976. Talleres gráficos La Comercial. General Pico.

Memoria y Balance Industrias Maracó S.A. al 31/10/1977. Talleres gráficos La Comercial. General Pico.

Memoria y Balance Industrias Maracó S.A. al 31/10/1978. Talleres gráficos La Comercial. General Pico.

Memoria y Balance Industrias Maracó S.A. al 31/10/1979. Talleres gráficos La Comercial. General Pico.

Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos. Secretaría de Política Económica. INDEC. *Los Municipios de la Provincia de La Pampa. Estadísticas Básicas* (s/f).

Ministerio de Economía y Asuntos agrarios de la Provincia de la Pampa. *Programa de Promoción industrial* (1964).

Ministerio de la Producción del Gobierno de La Pampa. Dirección de Industrias. Listado de beneficios otorgados por leyes provinciales de Promoción Industrial.

Ministerio de la Producción del Gobierno de La Pampa. Dirección de Industrias. Parques Industriales de La Pampa. Parque industrial de General Pico. Recuperado de: <http://www.parquesindustriales.gov.ar/lapampa/generalpico/ubicacion.html> Consultado en abril 2014.

Ministerio de la Producción del Gobierno de La Pampa, *Micro-región 2*. Ley Provincial de Regionalización y Descentralización. Recuperado de: <http://www.produccion.lapampa.gov.ar/micro-region-2.html> Consultado en junio 2016.

Ministerio de la Producción del Gobierno de La Pampa, *Las micro-regiones pampeanas*. Recuperado de: <http://www.produccion.lapampa.gov.ar/las-micro-regiones-pampeanas.html> Consultado en junio 2016.

ONUDI (1979) *Pautas para el establecimiento de parques industriales en los países en desarrollo*. Organización de Naciones Unidas. Nueva York. US.

*Región. Un puente de Comunicación* (2005) “40° Aniversario de C.I.C.A.R” Recuperado de: <http://region.com.ar/productos/cicar/CICAR.pdf> Consultado en julio 2014.

Subsecretaría de Información Pública (1985) *Palabra de Marín. Dos años de Gobierno*. Talleres gráficos de la Dirección de Prensa. Gobierno de La Pampa.

Subsecretaría de Planeamiento del Gobierno de La Pampa (1994) *La Pampa hacia un modelo de crecimiento*. General Acha: Editora L&M SRL.

Subsecretaría de Planeamiento Gobierno de La Pampa (1998) *Del desarrollo sostenible al crecimiento sustentable. El modelo pampeano. Acción de Gobierno 1995-1997.*

*Suplemento Región* (2012) “75° Aniversario de Escuela Provincial de Educación Técnica n° 2 de General Pico” Recuperado de:

<http://www.region.com.ar/productos/semanario/archivo/1059-pdf-fotos/suplemento-75-aniversario-epet-nro2-pico.pdf> Consultado en marzo 2015.

*Tratado Fundacional de la Región Patagónica.* Recuperado de:

<http://www.lapampa.gov.ar/informacion-historica-civica-y-geografica-de-la-provincia-de-la-pampa.html> Consultado en marzo 2016.

UNILPA *Estatuto* (1994) Recuperado de: <http://www.unilpa.org.ar/Archivos/Estatuto.pdf> Consultado en marzo 2015.

## Bibliografía

Acuña, Carlos (Comp.) (2014) *¿Cuánto importan las instituciones? Gobierno, Estado y actores en la política argentina*. Buenos Aires: Siglo XXI-Fundación OSDE.

Aeropuertos Argentina 2000 (2001) *1º Aniversario de la Zona Franca de General Pico*. 30/5/2001. Recuperado de: <http://www.aa2000.com.ar/news.aspx?idnoticia=205> Consultado en enero 2016.

Alburquerque, Francisco (2004) “Desarrollo económico local y descentralización en América Latina” *Revista de la CEPAL* n° 82, Santiago de Chile, pp. 157-171. Recuperado de: [www.cepal.org/.../10946-desarrollo-economico-local-y-descentralizacion](http://www.cepal.org/.../10946-desarrollo-economico-local-y-descentralizacion) Consultado en marzo 2015.

Alburquerque, Francisco (2007a) “Desarrollo económico y territorio: enfoques teóricos relevantes y reflexiones derivadas de las prácticas”. En M. García Docampo (ed.) *Perspectivas teóricas en desarrollo local*. España: Netbiblio.

Alburquerque, Francisco (2007b) “Teoría y práctica del enfoque del desarrollo local”. *Revista OI DLES* (Observatorio Iberoamericano de Desarrollo Local y Economía Social). Universidad de Málaga, vol 1, n° 0 (junio). Recuperado de: <http://www.eumed.net/rev/oidles/00/Alburquerque.htm> Consultado en marzo 2015.

Alonso, Guillermo (2007) “Elementos para el análisis de las capacidades estatales”. En G. Alonso (ed.) *Capacidades estatales, instituciones y política social*. Buenos Aires: Prometeo Libros, pp. 17-41. Recuperado de: [www.fcpolit.unr.edu.ar/politicassocial2/files/2016/06/Alonso.pdf](http://www.fcpolit.unr.edu.ar/politicassocial2/files/2016/06/Alonso.pdf) Consultado en marzo 1917.

Alonso, Osvaldo (2004) “La lógica de los actores y el desarrollo local”. *Revista Pilquen* Viedma: Universidad Nacional del Comahue, año VI, n° 6 (ene/dic). Recuperado de: [http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1851-31232004000100004](http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1851-31232004000100004) Consultado en abril 2015.

Alvarellos, Edith et al. (2005) *Cooperación y crecimiento: Doblas en la década del '90*. Proyecto de investigación aprobado por Res. 129/05 del Consejo Directivo de la Facultad de Ciencias Económicas y Jurídicas (UNLPam).

Alvarellos, Edith y Troiani, Stella Maris (1985) *Recursos Económicos Pampeanos*. Biblioteca pampeana. Serie Folletos 30/85. Talleres Gráficos de la Dirección de Prensa. Subsecretaría de Información Pública de la Provincia de La Pampa.

Amit, Ismael (1993) *La Pampa año 2000*. Santa Rosa: Editorial Extra.

Amtmann, Carlos (1997) “Identidad regional y articulación de los actores sociales en procesos de desarrollo regional”. *Revista Austral de Ciencias Sociales* n° 1. Chile, pp. 5-14. Recuperado de: <http://mingaonline.uach.cl/pdf/racs/n1/Art01.pdf> Consultado en abril 2015.

Anchordoqui, Enrique (1977) “Las zonas francas industriales y el comercio exterior”. *Integración latinoamericana*. Instituto para la integración de América latina (INTAL) Año 2, n° 17 (sep). Recuperado de:

[http://www10.iadb.org/intal/intalcdi/integracion\\_latinoamericana/documentos/017Estudios\\_1.pdf](http://www10.iadb.org/intal/intalcdi/integracion_latinoamericana/documentos/017Estudios_1.pdf) Consultado en enero 2016.

Angelelli, Pablo y Moori-Koenig, Virginia (1999) “Acceso al financiamiento” En G. Yoguel y V. Moori-Koenig (Coor.) *Los problemas del entorno de negocios. Desarrollo competitivo de las Pymes argentinas*. Buenos Aires: Universidad Nacional Sarmiento. FUNDES, pp. 126-134. Recuperado de: <http://www.littec.ungs.edu.ar/e-books/UNGS-FUNDES.pdf> Consultado en febrero 2014.

Arocena, José (2001) *El desarrollo local: un desafío contemporáneo*. Uruguay: Universidad Católica. Taurus. Recuperado de: [http://fundacionparticipar.org.ar/biblioteca/Arocena\\_%20Eldesarrollolocalundesafiocontemporaneo.pdf](http://fundacionparticipar.org.ar/biblioteca/Arocena_%20Eldesarrollolocalundesafiocontemporaneo.pdf) Consultado en abril 2015.

Arocena, José (2013) *El desarrollo local: una aproximación conceptual*. Recuperado de: <https://bibliotecavirtual.unl.edu.ar/ojs/index.php/Extension/article/.../563> Consultado en abril 2015.

Azpiazu, Daniel (1986) *La promoción industrial en la Argentina 1973-1983. Efectos e implicancias estructurales*. Buenos Aires: CEPAL Documento de Trabajo N° 19. Recuperado de: <http://repositorio.cepal.org/handle/11362/28516> Consultado en abril 2013.

Azpiazu, Daniel (1988) *La promoción a la inversión industrial en la Argentina. Efectos sobre la estructura industrial 1974-1987*. Buenos Aires: CEPAL Documento de Trabajo N° 27. Recuperado de: [http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/9029/LCbueL109\\_es.pdf?sequence=1](http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/9029/LCbueL109_es.pdf?sequence=1) Consultado en febrero 2013.

Azpiazu, Daniel; Basualdo, Eduardo y Schorr, Martín (2001) *La industria argentina durante los años noventa: profundización y consolidación de los rasgos centrales de la dinámica sectorial post-sustitutiva*. Buenos Aires: FLACSO (Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales). Área de Economía y Tecnología. Recuperado de: [http://legacy.flacso.org.ar/uploaded\\_files/Publicaciones/Azpiazu.Basualdo.Schorr\\_Industria.Argentina90.pdf](http://legacy.flacso.org.ar/uploaded_files/Publicaciones/Azpiazu.Basualdo.Schorr_Industria.Argentina90.pdf) Consultado en mayo 2014.

Azpiazu, Daniel; Basualdo, Eduardo y Khavisse, Miguel (2004) *El nuevo poder económico en Argentina de los años ochenta*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.

Barbero, María Inés (2006) “La historia de empresas en la Argentina trayectoria y temas en debate en las últimas dos décadas” En J. Gelman *La historia económica argentina en la encrucijada: balances y perspectivas*. Buenos Aires: Prometeo Libros Editorial, pp. 153-172.

Barbero, María Inés y Lluch, Andrea (2015) “El capitalismo familiar en Argentina: modelos y dinámicas en el largo plazo” En Fernández Pérez y Lluch (Eds.) *Familias empresarias y grandes empresas familiares en América Latina y España. Una visión de largo plazo*. Bilbao: Fundación BBVA, pp. 219-260.

Barri, Juan (2012) “Consideraciones sobre el avance y los límites del proceso sustitutivo en Argentina en el ciclo 1930-1975”. *Revista Postdata*. Buenos Aires, vol. 17, n° 2, pp.139-162. Recuperado de: [www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S185196012012000200004&lng=es&nr=iso](http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S185196012012000200004&lng=es&nr=iso) Consultado en febrero 2013.

Basualdo, Eduardo (2006a) “La reestructuración de la economía argentina durante las últimas décadas de la sustitución de importaciones a la valorización financiera”. En E. Basualdo y E. Arceo *Neoliberalismo y sectores dominantes. Tendencias globales y experiencias nacionales*. CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Buenos Aires. Recuperado de: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/grupos/basua/C04Basualdo.pdf> Consultado en marzo 2015.

Basualdo, Eduardo (2006b): *Estudios de historia económica. Desde mediados del siglo XX a la actualidad*, FLACSO- Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores.

Belini, Claudio (2010) “La promoción industrial durante el peronismo. Impacto y límites de la ley de industrias de interés nacional (1944-1958)”. *Temas de historia argentina y americana*, n° 16. Recuperado de: <http://bibliotecadigital.uca.edu.ar/repositorio/revistas/promocion-industrialperonismo.pdf> Consultado en julio 2016.

Belini, Claudio y Korol, Juan C. (2012) *Historia económica de la Argentina en el siglo XX*. Buenos Aires: Siglo XXI.

Bertranou Julián (2015) “Capacidad estatal: Revisión del concepto y algunos ejes de análisis y debate”. *Revista Estado y Políticas Públicas*, n° 4, pp. 37-59. Recuperado de: [www.trabajosocial.unlp.edu.ar/uploads/docs/julian\\_bertranou.%20Capacidad%20Estatad%202015.pdf](http://www.trabajosocial.unlp.edu.ar/uploads/docs/julian_bertranou.%20Capacidad%20Estatad%202015.pdf) Consultado en marzo 2017.

Bill, Damián (2009) *La industria argentina de maquinaria agrícola (1870-1975): evolución y problemas de su desarrollo*. Documentos de Jóvenes Investigadores n° 16. Buenos Aires: Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, UBA. Recuperado de: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/Argentina/iigg-uba/20110418043512/ji16.pdf> Consultado en agosto 2017.

Bohoslavsky, Ernesto y Soprano, Germán (Eds.) (2010) *Un Estado con rostro humano. Funcionarios e instituciones estatales en Argentina desde 1880 hasta la actualidad*. Buenos Aires: Prometeo- UNGS.

Boisier, Sergio; Lira, Luis; Quiroga, Bolívar; Surita, Gladys y Rojas, Claudio (1995) *Sociedad civil, actores sociales y desarrollo territorial*. Chile: ILPES/CEPAL. Serie de Investigación 95/14. Recuperado de: [http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/9663/S9500092\\_es.pdf?sequence=1](http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/9663/S9500092_es.pdf?sequence=1) Consultado en marzo 2015.

Boisier, Sergio (2005) “Actores, asociatividad y desarrollo territorial en la sociedad del conocimiento” *Alternativas para el desarrollo*. FUNDE (Fundación Nacional para el Desarrollo), pp. 30-37. Recuperado de: [www.repo.funde.org/428/1/APD-93-III.pdf](http://www.repo.funde.org/428/1/APD-93-III.pdf) Consultado en marzo 2015.

Borello, José (1998) *El parque industrial en el mercado de propiedades industriales: perspectivas sobre la localización de la industria argentina*. Universidad Nacional de General Sarmiento, serie Ponencias, n° 2 (dic.) Recuperado de: <http://municipios.unq.edu.ar/modules/mislibros/archivos/38-Entprod.pdf> Consultado en diciembre 2015.

Borello, José y Yoguel Gabriel (2003) *Desarrollo local en áreas metropolitanas. Entramados productivos locales*. Recuperado de: <http://municipios.unq.edu.ar/modules/mislibros/archivos/38-Entprod.pdf> Consultado en diciembre 2015.

Briano, Luis; Fritzsche, Federico y Vio, Marcela (2003) “El lugar de la industria. Los parques industriales en la reestructuración productiva y territorial de la Región Metropolitana de Buenos Aires”. *Revista Eure*. Santiago de Chile, vol. XXIX, n° 86 (mayo), pp. 109-135. Recuperado de: <https://repositorio.uc.cl/bitstream/handle/11534/3940/000340062.pdf?sequence=1> Consultado en abril 2016.

Brunet Icart, Ignasi y Belzunegui Eraso, Ángel (2001) “En torno a las redes de empresa y el territorio” *Reis* (Revista Española de Investigaciones Sociológicas). España: Centro de Investigaciones Sociológicas, n° 95, pp. 69-98. Recuperado de: <http://www.redalyc.org/pdf/997/99717904003.pdf> Consultado en marzo 2015.

Canitrot, Adolfo (1983) *Orden social y monetarismo*. Buenos Aires: CEDES.

Caravaca Barroso, Inmaculada y González Romero, Gema (2009) “Las redes de colaboración como base del desarrollo territorial”. *Scripta Nova*. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias sociales. Barcelona: Universidad de Barcelona, vol. XIII, n° 289 (mayo) [ISSN: 1138-9788]. Recuperado de: <http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-289.htm> Consultado en agosto 2015.

Carlino, Alicia y Torrente, Daniela (2002) *Los regímenes de promoción y sus efectos sobre la industria chaqueña*. Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional del Nordeste (UNNE). Recuperado de: <http://eco.unne.edu.ar/economia/revista/48/04.pdf> Consultado en agosto 2014.

Cazenave, Walter (2012) “Made in La Pampa”. *Laarena.com.ar* edición del 6/5/2012. Recuperado de: [www.laarena.com.ar/caldenia-made\\_in\\_la\\_pampa-74850-1.html](http://www.laarena.com.ar/caldenia-made_in_la_pampa-74850-1.html) Consultado en julio 2014.

Chang, Ha-Joon (2013) “Patada a la escalera. La verdadera historia del libre comercio” (Trabajo presentado en la conferencia sobre “Globalisation and the Myth of Free Trade” celebrada en la New School University de Nueva York, 18/4/03). *Ensayos de Economía* Medellín: Universidad Nacional de Colombia, n° 42, (ene/jun) pp. 28-57. Recuperado de: [www.revistas.unal.edu.co/index.php/ede/article/view/41244](http://www.revistas.unal.edu.co/index.php/ede/article/view/41244) Consultado en diciembre 2016.

Chudnovsky, Daniel (1991) *La reestructuración industrial argentina en el contexto macroeconómico e internacional*. Centro de Investigaciones para la transformación. Documento de Trabajo n° 1. Recuperado de: [www.cdi.mecon.gov.ar/biblio/doc/cenit/dt1.pdf](http://www.cdi.mecon.gov.ar/biblio/doc/cenit/dt1.pdf) Consultado en enero 2013.

Chudnovsky, Daniel y Castaño, Angel (2003) *Sector de la Maquinaria Agrícola*. Buenos Aires: CEPAL. Estudio 1, EG.33.6. Recuperado de: [http://www.funccex.org.br/material/REDEMERCOSUL\\_BIBLIOGRAFIA/biblioteca/ESTUDIOS\\_ARGENTINA/ARG\\_96.pdf](http://www.funccex.org.br/material/REDEMERCOSUL_BIBLIOGRAFIA/biblioteca/ESTUDIOS_ARGENTINA/ARG_96.pdf) Consultado en agosto 2016.

Collis, David y Montgomery, Cynthia (1998) *Estrategias corporativas. Un enfoque basado en los recursos*. Recuperado de:

[http://novella.mhhe.com/sites/dl/free/8448156323/516621/Cap\\_Muest\\_Collis\\_8448156323.pdf](http://novella.mhhe.com/sites/dl/free/8448156323/516621/Cap_Muest_Collis_8448156323.pdf) Consultado en agosto 2015.

Costamagna, Pablo (2000) *La articulación y las interacciones entre instituciones: la iniciativa de desarrollo económico local de Rafaela, Argentina*. Santiago, Chile: Proyecto CEPAL/GTZ Desarrollo económico local y descentralización en América Latina. Recuperado de: [www.cepal.org/publicaciones/xml/6/6076/lcr2011e.pdf](http://www.cepal.org/publicaciones/xml/6/6076/lcr2011e.pdf) Consultado en marzo 2015.

Dal Bó, Ernesto y Kosacoff, Bernardo (1998) “Líneas conceptuales ante evidencias microeconómicas de cambio estructural” En B. Kosacoff (Ed.) *Estrategias Empresariales en tiempo de Cambio: el desempeño industrial frente a nuevas incertidumbres*. Buenos Aires: Universidad Nacional de Quilmas/CEPAL.

Delgobbo, Alberto y Kantis, Hugo (1991) *Competitividad e internacionalización de las Pymes metalmeccánicas. Estudios de casos en la provincia de Santa Fe*. Buenos Aires: CEPAL Documento de trabajo n° 27. Recuperado de: <https://s3-sa-east-1.amazonaws.com/cfi-biblioteca/root/36023.pdf> Consultado septiembre 2015.

Diamand, Marcelo (1972) “La estructura productiva desequilibrada argentina y el tipo de cambio” *Desarrollo Económico*, vol. 12, n° 45. Recuperado de: <http://www.observatorio.unr.edu.ar/wp-content/uploads/2016/05/Diamand-1972-La-estructura-productiva-desequilibrada.pdf> Consultado en julio 2012.

Donato, Vicente (2001) *Observación permanente de las PyMIs argentinas. Evolución territorial sectorial de las PyMIs 1994-2000*. Buenos Aires. Recuperado de: <http://www.observatoriopyme.org.ar/> Consultado en octubre 2013.

Donato, Vicente (2002) *La nueva geografía industrial argentina. La distribución territorial y la especialización sectorial de las pequeñas y medianas industrias en el año 2000*. Buenos Aires: Unión Industrial Argentina Observatorio Permanente de las PyMIs argentinas. Recuperado de: <http://www.observatoriopyme.org.ar/> Consultado en octubre 2013.

Donato, Vicente y Barbero, María Inés (comp.) (2009) *Contra viento y marea. Historias de pequeñas y medianas empresas argentinas*. Buenos Aires: Prometeo Libros. Bononiae Libris.

Duana Ávila, Danaé y García Hernández, Blanca (2010) *Los parques industriales y su impacto económico en el Estado de México*. México: Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo. Recuperado de: [www.uaeh.edu.mx/investigacion/icea/LI../Danae\\_Duana/parques.pdf](http://www.uaeh.edu.mx/investigacion/icea/LI../Danae_Duana/parques.pdf) Consultado en diciembre 2015.

Evans, Peter (1996) “El Estado como problema y solución”. *Desarrollo Económico*, vol. 35, n° 140 IDES (ene-mar). Recuperado de: <https://panel.inkuba.com/sites/2/archivos/8%20Peter%20Evans%20El%20Estado%20como%20problema%20y%20como%20solucio%CC%81n.pdf> Consultado febrero 2017.

Fanelli, José María y Frenkel, Roberto (1995) *Estabilidad y estructura: interacciones en el crecimiento económico*. Buenos Aires: CEDES Documento n° 104, Serie Economía. Recuperado de: <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/otros/20111211112359/frenkel2doc.pdf> Consultado en febrero 2015.

Fernández Pérez, Paloma y Lluch, Andrea (Eds.) (2015) *Familias empresarias y grandes empresas familiares en América Latina y España. Una visión de largo plazo*. Bilbao: Fundación BBVA.

Fernández, Víctor y Vigil, José (2009) “Cluster en la periferia: conceptos, análisis y políticas. Un estudio de caso en Argentina” *Comercio Exterior*, vol. 59, n° 2 (febrero), pp. 97-110. Recuperado de: [http://www.emprendedorxxi.coop/pdf/97\\_Fernandez\\_Vigil-3.pdf](http://www.emprendedorxxi.coop/pdf/97_Fernandez_Vigil-3.pdf) Consultado en julio 2016.

Ferrari, Jorge (2013) *Peronismo, Militancia y gestión. Biografía política de Rubén Hugo Marín*. Buenos Aires: Ediciones Biebel.

Ferraro, Carlo y Costamagna, Pablo (2000) *Entorno institucional y desarrollo productivo local. La importancia del ambiente y las instituciones para el desarrollo empresarial. El caso de Rafaela*. Buenos Aires: CEPAL. Recuperado de: [biblioteca.municipios.unq.edu.ar/modules/mislibros/archivos/entorno.doc](http://biblioteca.municipios.unq.edu.ar/modules/mislibros/archivos/entorno.doc) Consultado en marzo 2015.

Foschiatto, Paola y Stumpo, Giovanni (2006) “Análisis comparativo de los modelos de crédito” en P. Foschiatto y G. Stumpo (comp.) *Políticas municipales de microcrédito: un instrumento para la dinamización de los sistemas productivos locales. Estudios de casos en América Latina*. Chile: CEPAL – Cooperazione Italiana.

Franco, Marina y Levín, Florencia (2007) “El pasado cercano en clave historiográfica” En M. Franco y F. Levín (comp.). *Historia reciente. Perspectivas y desafíos para un campo en construcción*. Buenos Aires: Paidós, pp. 31-65. Recuperado de: <http://www.unsam.edu.ar/escuelas/humanidades/pdf/Levin,%20F.pdf> Consultado en septiembre 2016.

Frytes, Carlos (2013) “Empresarios y política en la Argentina democrática: actores, procesos y agendas emergentes” *Revista SAAP*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: versión On-line ISSN 1853-1970, vol.7, n° 2 (nov.) Recuperado de: [http://www.scielo.org.ar/scielo.php?pid=S1853-19702013000200013&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.org.ar/scielo.php?pid=S1853-19702013000200013&script=sci_arttext) Consultado en febrero 2015.

García, Graciela (1998) *Industria argentina de maquinaria agrícola: del mercado protegido al mercado abierto*. Santa Fe. Terceras Jornadas Investigaciones en la Facultad de Ciencias Económicas y Estadística. Universidad Nacional de Rosario. Recuperado de: <http://www.fcecon.unr.edu.ar/web/sites/default/files/u16/Decimocuartas/garcia%20graciela%20industria%20argentina%20de%20maquinaria.PDF> Consultado en junio 2015.

García, Graciela (2008) “La industria argentina de maquinaria agrícola: de la reestructuración a la internacionalización” *Revista de la CEPAL*. Santiago de Chile, n° 96, pp. 221-235. Recuperado de: <http://www.cepal.org/publicaciones/xml/3/34913/RVE96Garcia.pdf> Consultado en junio 2015.

Gatto, Francisco; Gutman, Graciela y Yoguel, Gabriel (1987) *Reestructuración industrial en la Argentina y sus efectos regionales 1973-1984*. Convenio de cooperación técnica CFI-CEPAL Buenos Aires. Documento de trabajo n° 14. Biblioteca CFI.

Gatto, Francisco y Ferraro, Carlos (1997) *Consecuencias iniciales de los comportamientos Pymes en el nuevo escenario de negocios en Argentina*. Buenos Aires: CEPAL Documento de

trabajo n° 79. Recuperado de: [www.cepal.org/publicaciones/xml/6/4226/lcbuel162.pdf](http://www.cepal.org/publicaciones/xml/6/4226/lcbuel162.pdf) Consultado en febrero 2014.

Geniger, Nuria (2012) “La praxis empresarial en la configuración de una ciudad industrial: El caso de la ciudad siderúrgica Villa Constitución” *Intersecciones en antropología*, vol. 13, n° 2, pp. 439-477. Recuperado de: [www.scielo.org.ar/pdf/iant/v13n2/v13n2a09.pdf](http://www.scielo.org.ar/pdf/iant/v13n2/v13n2a09.pdf) Consultado en enero 2013.

Gerchunoff, Pablo y Llach, Lucas (2007) *El ciclo de la ilusión y el desencanto. Un siglo de políticas económicas argentinas*. Buenos Aires: Emecé Editores.

Giuliani, Elisa (2003) *Cluster Absorptive Capacity: a comparative study between Chile and Italy*. Paper to be presented at the conference in honour of Keith Pavitt: ‘What Do We Know About Innovation?’ Freeman Centre, University of Sussex, pp. 13-15 (nov).

Goldstein, Evelin (2011) *El crédito a las pymes en la Argentina: Evolución reciente y estudio de un caso innovador*. Chile: CEPAL. Documentos de proyectos. Recuperado de: <http://archivo.cepal.org/pdfs/2011/S2011062.pdf> Consultado en abril 2015.

Gómez Betancourt, Gonzalo (2006) *¿Son iguales todas las empresas familiares?: caminos por recorrer*. Colombia: Grupo Editorial Norma.

González, Javier (2005) *Cambios de la Estructura Industrial 1993-2003. Las causas de la tendencia histórica al estancamiento del desarrollo industrial argentino y su posible resolución*. Instituto Nacional de Tecnología Industrial. Economía Industrial. Documentos de trabajo n° 1. Recuperado de: [www.indargen.com.ar/documentos/estructura\\_ind\[1\].pdf](http://www.indargen.com.ar/documentos/estructura_ind[1].pdf) Consultado en julio 2014.

González Meyer, Raúl (2012) “Identidad local en las visiones de desarrollo” en *Revista de Geografía Espacios*. Chile: Universidad Academia de Humanismo Cristiano, vol. 2, n° 4, pp. 49-69. Recuperado de: [http://www.revistaespacios.cl/pdf/n4/04\\_gonzalez\\_espacios\\_04.pdf](http://www.revistaespacios.cl/pdf/n4/04_gonzalez_espacios_04.pdf) Consultado en abril 2015.

González Romero, Gema (2010) “Metodología e indicadores para el análisis territorial de la innovación. Su aplicación en Andalucía” *Clm.economía* (Revista económica de Castilla) España, n° 16, pp. 233-256. Recuperado de: [http://www.clmeconomia.jccm.es/pdfclm/romero\\_16.pdf](http://www.clmeconomia.jccm.es/pdfclm/romero_16.pdf) Consultado en abril 2015.

Gorenstein, Silvia y Moltoni, Luciana (2010) “Conocimiento, aprendizaje y proximidad en aglomeraciones industriales periféricas. Estudio de caso sobre la industria de maquinaria agrícola en la Argentina” *Investigaciones Regionales*, 20. Sección artículos. Asociación española de ciencia regional, pp. 73-92. Recuperado de: [http://www.aecr.org/images/ImatgesArticles/2011/11/04\\_GORENSTEIN.pdf](http://www.aecr.org/images/ImatgesArticles/2011/11/04_GORENSTEIN.pdf) Consultado en agosto 2016.

Granados, Jaime (2003) *Zonas francas y otros regímenes especiales en un contexto de negociaciones comerciales multilaterales y regionales*. INTAL-ITD-STA. Departamento de Integración y de Programas Regionales del BID. Documento de divulgación 20. Recuperado de: <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=33036495> Consultado en enero 2016.

Gutman, Graciela (1999) “Mercados internos e internacionales” en *Los problemas del entorno de negocios. Desarrollo competitivo de las Pymes argentinas*. Universidad Nacional Sarmiento: FUNDES, pp. 112-123. Recuperado de: <http://www.littec.ungs.edu.ar/e-books/UNGS-FUNDES.pdf> Consultado en julio 2016.

Hamel, Gary y Prahalad C.K. (2005) “Propósito estratégico”. *Harvard Business Review*. Recuperado de: [http://libroweb.alfaomega.com.mx/catalogo/administracio\\_estrategica/libreacceso/libreacceso/reflector/data/Materiales/Capitulo07/PropositoEstrategico.pdf](http://libroweb.alfaomega.com.mx/catalogo/administracio_estrategica/libreacceso/libreacceso/reflector/data/Materiales/Capitulo07/PropositoEstrategico.pdf) Consultado en agosto 2015.

Helmsing, A. H. J. (1999) “Teorías de desarrollo industrial regional y políticas de segunda y tercera generación” *Revista EURE*. Santiago de Chile, vol. 25, n° 75, (sept.). Recuperado de: [http://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0250-71611999007500001&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0250-71611999007500001&script=sci_arttext) Consultado en enero 2016.

Hoff, Karla y Stiglitz, Joseph. (2002) “La Teoría económica moderna y el desarrollo” En G. Meier y J. Stiglitz (eds.), *Fronteras de la Economía del desarrollo. El futuro en perspectiva*, pp. 389-461. Colombia: Banco Mundial – Alfaomega.

Iglesias Piña, D., Carreño Meléndez, F. y Carrillo Arteaga, A. (2015) *Algunos determinantes para la formación de sistemas productivos en los parques industriales*. Cuernavaca, Morelos, 20° Encuentro Nacional sobre Desarrollo Regional en México, del 17 al 20 de noviembre AMECIDER – CRIM, UNAM. Recuperado de: <http://ru.iiec.unam.mx/2820/1/Eje1-221-Iglesias%20Carreno-Carrillo.pdf> Consultado en enero 2016.

Jiménez, Magda y Piña Zambrano, Henri (2011) “Capital social en empresas familiares” *Revista Venezolana de Gerencia*. Venezuela: Universidad de Zulia, vol. 16, n° 54, pp. 255-273. Recuperado de: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=29018865005> Consultado en agosto 2015.

Kantis, Hugo (1996) *Inercia e innovación en las conductas estratégicas de las PyMes argentinas. Elementos conceptuales y evidencias empíricas*. Buenos Aires: CEPAL Documento de trabajo n° 73. Recuperado de: [www.cepal.org/publicaciones/xml/2/4222/lcbuel156.pdf](http://www.cepal.org/publicaciones/xml/2/4222/lcbuel156.pdf) Consultado en febrero 2014.

Katz, Jorge (1983) “Estrategia industrial y ventajas comparativas dinámicas. Reflexiones en torno a la revitalización del sector manufacturero argentino” *Cuadernos de la Fundación Dr. Eugenio Blanco*, n° 1, Buenos Aires.

Katz, Jorge (2006) “Cambio estructural y capacidad tecnológica local” *Revista de la CEPAL*. Buenos Aires, n° 89, (agos), pp. 59-73. Recuperado de: <http://www.cepal.org/es/publicaciones/11125-cambio-estructural-capacidad-tecnologica-local> Consultado en marzo 2015.

Kliksberg, Bernardo (2001) *El nuevo debate sobre el desarrollo y el rol del Estado. Mitos y realidades en la América Latina de hoy*. México: Instituto Nacional de Administración Pública, A.C. INNAP.

Kollman, Marta Isabel (2003) “Instrumentos metodológicos aportados por la teoría de la estructuración en el análisis de espacios industriales: la industria siderúrgica” *Theomai*, Buenos Aires: Universidad Nacional de Quilmas, n° 8 (segundo semestre). Red Internacional de Estudios sobre Sociedad, Naturaleza y Desarrollo. Recuperado de:

<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=12400805> Consultado en agosto 2015.

Kosacoff, Bernardo y Aspiazu, Daniel (1989) *La industria argentina: desarrollo y cambios estructurales* CEAL-CEPAL, Buenos Aires. Recuperado de: [http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/29442/LCbueG103\\_es.pdf](http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/29442/LCbueG103_es.pdf) Consultado en julio 2015.

Kosacoff, Bernardo (1993) “La industria argentina: un proceso de reestructuración desarticulada” En B. Kosacoff et al. *El desafío de la competitividad La industria argentina en transformación*. Buenos Aires: Alianza Editorial.

Kosacoff, Bernardo (1996) *Estrategias empresariales en la transformación industrial argentina*. Buenos Aires: CEPAL, Documento de trabajo n° 67. Recuperado de: <http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/7/22247/67%20estrategias%20empresariales.pdf> Consultado en enero 2014.

Kosacoff, Bernardo (1998) *Estrategias empresariales y ajuste industrial*. Buenos Aires: CEPAL. Recuperado de: [www.cepal.org/publicaciones/.../9Estrategias%20empresarialescap1.pdf](http://www.cepal.org/publicaciones/.../9Estrategias%20empresarialescap1.pdf) Consultado en enero 2014.

Kosacoff, Bernardo y Ramos, Adrián (1999) “El debate sobre política industrial” *Revista de la CEPAL*, n° 68, pp. 35-60. Recuperado de: [www.cepal.org/es/publicaciones/12176-el-debate-sobre-politica-industrial](http://www.cepal.org/es/publicaciones/12176-el-debate-sobre-politica-industrial) Consultado en marzo 2015.

Kosacoff, Bernardo y Ramos, Adrián (2006) *Comportamientos microeconómicos en entornos de alta incertidumbre: la industria argentina*. Chile: CEPAL. Recuperado de: [www.funcex.org.br/material/REDEMERCOSUL\\_BIBLIOGRAFIA/biblioteca/ESTUDOS\\_ARGENTINA/ARG\\_113.pdf](http://www.funcex.org.br/material/REDEMERCOSUL_BIBLIOGRAFIA/biblioteca/ESTUDOS_ARGENTINA/ARG_113.pdf) Consultado en junio 2012.

Kosacoff, Bernardo (2010) *Marchas y contramarchas de la industria argentina (1958-2008)*. Buenos Aires: CEPAL. Recuperado de: [www.cepal.org/publicaciones/xml/0/39410/DocW45.pdf](http://www.cepal.org/publicaciones/xml/0/39410/DocW45.pdf) Consultado en octubre 2013.

Kosacoff, Bernardo (2010b) *Desarrollando capacidades competitivas. Estrategias empresariales, internacionalización y especialización productiva en la Argentina*. Edición especial de Boletín Informativo Techint. Recuperado de: [www.udesa.edu.ar/.../Desarrollando\\_Capacidades\\_Kosacoff\\_Techint.pdf](http://www.udesa.edu.ar/.../Desarrollando_Capacidades_Kosacoff_Techint.pdf) Consultado en febrero 2014.

Kohli, Atul (2009) “Estado y desarrollo económico” en *Documentos y aportes en administración pública y gestión estatal* (Online), n° 12 (enero/jun), pp. 7-29. Recuperado de: [http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S185137272009000100001&lng=es&tlng=es](http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S185137272009000100001&lng=es&tlng=es) Consultado en febrero 2017.

Kulfas, Matías (2001) “El impacto del proceso de fusiones y adquisiciones en Argentina sobre el mapa de grandes empresas. Factores determinantes y transformaciones en el universo de las grandes empresas de capital local” *Estudios y perspectivas*. Santiago de Chile: CEPAL. Recuperado de: [www.eclac.org/publicaciones/xml/0/7230/lcl1530e.pdf](http://www.eclac.org/publicaciones/xml/0/7230/lcl1530e.pdf). Consultado en enero 2013.

Lanari, María Estela (1998) *Actuales desafíos al desempeño de las Pymes. Un análisis de las firmas y su entorno*. Cuadernos del CENDES (Centro de estudios del desarrollo). Caracas: Universidad Central de Venezuela, año 15, n° 38, pp. 169-184.

Long, Norman (2007) *Sociología del desarrollo: una perspectiva centrada en el actor*. México: Centro de investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social. Colegio de San Luis. Recuperado de: <https://books.google.es/books?isbn=9707620161> Consultado en agosto 2015.

López, Andrés (2006) *Empresarios, Instituciones y Desarrollo económico. El caso argentino*. Buenos Aires: CEPAL. Recuperado de: <http://www.cepal.org/publicaciones/xml/7/24237/DocLopez.pdf> Consultado en junio 2017.

Lluch, Andrea y Comerci, María Eugenia (2011) “La economía de La Pampa: una perspectiva de largo plazo (1930-2001)” En A. Lluch y M. Di Liscia (eds.). *Historia de La Pampa II. Sociedad, Política y Economía de la crisis del treinta al inicio de un nuevo siglo*. Santa Rosa: EdUNLPam, Universidad Nacional de La Pampa, pp. 17-56.

Lluch, Andrea (Ed.) (2017) *Desarrollo, políticas públicas e instituciones: la experiencia de La Pampa en una visión de largo plazo*. Santa Rosa: EdUNLPam. Colección Libros Académicos de Interés Regional.

Lovera, M.; Castro, E.; Smith, H.; Mujica, M., y Marín, F. (2008) “Evolucionismo económico desde la perspectiva de Nelson y Winter” *Revista Multiciencias*, vol. 8, pp. 48-54. Venezuela: Universidad del Zulia. Recuperado de: [www.redalyc.org/pdf/904/90411691007.pdf](http://www.redalyc.org/pdf/904/90411691007.pdf) Consultado en febrero 2015.

Martín, María Cecilia (2008) *Dinámicas de aprendizaje e innovación en industrias locales. Un análisis histórico del caso de Tres Arroyos, Argentina*. II Jornadas Nacionales de Investigadores de las Economías Regionales. Tandil: Centro Cultural de la Universidad Nacional del Centro. Recuperado de: [http://www.econ.uba.ar/planfenix/economias\\_regionales/comision%20a/11-martin%201.pdf](http://www.econ.uba.ar/planfenix/economias_regionales/comision%20a/11-martin%201.pdf) Consultado en marzo 2015.

Martínez Echevarría y Ortega, Miguel (2000) “Hacia una nueva teoría de la empresa” *Cuadernos Empresas y Humanismo*. España: Universidad de Navarra, n° 79. Recuperado de: [www.mamechevarria.com/artiacuteculos.html](http://www.mamechevarria.com/artiacuteculos.html) Consultado en agosto 2015.

Martínez Echevarría y Ortega, Miguel (2003) “¿Qué teoría de empresa tiene sentido en la historia empresarial?” En C. Erro (dir.) *Historia empresarial. Pasado, presente y retos del futuro*. Barcelona: Ariel. Recuperado de: [www.mamechevarria.com/artiacuteculos.html](http://www.mamechevarria.com/artiacuteculos.html) Consultado en agosto 2015.

Martínez Nogueira, Roberto (1984) *Empresas familiares: su significación social y su problemática organizacional*. Buenos Aires: Macchi.

Martínez Valle, Luciano y North, Liisa (2009) *Vamos dando la vuelta: Iniciativas endógenas de desarrollo local en la Sierra ecuatoriana*. Ecuador: FLACSO. Recuperado de: <https://books.google.com.ar/books?isbn=9978672109> Consultado en agosto 2015.

Martocci, Federico (2014) “La producción agrícola en los márgenes: prácticas, saberes e innovaciones en el Territorio Nacional de La Pampa (1883-1940)” *Boletín del Instituto de*

*Historia Argentina y Americana "Dr. Emilio Ravignani"*, tercera serie, n° 41, segundo semestre, pp. 11-48.

Martocci, Federico (2015) "El agro pampeano en las primeras décadas de la etapa provincial. Políticas estatales, formación de recursos humanos, investigación científica y alternativas productivas (1952-1970)" Ponencia *II Jornadas POIRe, Desarrollo económico-social en La Pampa en el largo plazo: políticas, instituciones, procesos y actores*. Santa Rosa: UNLPam, 3 y 4 de diciembre.

Meirelles, Daniela; Braga Lima, Juvencio; Antonialli, Luiz y Alejandro, Geraldo (2013) "Estudio de los factores que determinan la formación del capital social de las familias en las empresas familiares de la región sur de Minas Gerais". *Revista de Administración de la Universidad de San Pablo*, vol. 48, n° 3, pp. 426- 439. Recuperado de: [www.rausp.usp.br/busca/artigo.asp?num\\_artigo=1545](http://www.rausp.usp.br/busca/artigo.asp?num_artigo=1545) Consultado en abril 2015.

Méndez, Ricardo (2002) "Innovación y desarrollo territorial: algunos debates teóricos recientes". *EURE* (Revista Latinoamericana de Estudios Urbanos Regionales) Santiago, Chile, vol. 28, n° 84, pp. 63-83. Recuperado de: [http://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0250-71612002008400004&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0250-71612002008400004&script=sci_arttext) Consultado en abril 2015.

Méndez, Ricardo (1998) "Innovación tecnológica y reorganización del espacio industrial: una propuesta metodológica" *EURE* Santiago, vol. 24, n° 73, pp. 31-54. Recuperado de: [www.eure.cl/index.php/eure/article/view/1187/286](http://www.eure.cl/index.php/eure/article/view/1187/286) Consultado en abril 2015.

Michalczewsky, Kathia (2012) *El desempeño de las zonas francas en Argentina. Una aproximación a los determinantes*. Buenos Aires: FLACSO. Universidad de San Andrés. Trabajo de disertación final. Maestría en relaciones y negociaciones internacionales. Recuperado de: [http://flacso.org.ar/wp-content/uploads/2014/06/Disertacion.Kathia.Michalczewsky\\_08-09.pdf](http://flacso.org.ar/wp-content/uploads/2014/06/Disertacion.Kathia.Michalczewsky_08-09.pdf) Consulado en enero 2016.

Milesi, Darío (2000) *Del ajuste macro a la competitividad micro: el caso de las Pymes industriales argentinas*. Buenos Aires: Universidad Nacional General Sarmiento (UNGS). Documento de trabajo n° 20. Recuperado de: [www.littec.ungs.edu.ar/pdfespañol/DT%2001-2000%20Milesi.pdf](http://www.littec.ungs.edu.ar/pdfespañol/DT%2001-2000%20Milesi.pdf) Consultado en febrero 2015.

Moguillansky, Graciela (2013) *Política Industrial y Cohesión Territorial*. Santiago de Chile: Rimisp. Documento de Trabajo n° 16. Serie Estudios Territoriales. Proyecto Cohesión Territorial para el Desarrollo. Recuperado de: [www.rimisp.org/wp.../1375279815DOC\\_16PoliticaIndustrialCTD.pdf](http://www.rimisp.org/wp.../1375279815DOC_16PoliticaIndustrialCTD.pdf) Consultado en marzo 2015.

Moltoni, Luciana y Gorenstein, Silvia (2010) *Territorio de la industria de maquinarias agrícolas: conocimiento, aprendizajes y redes sociales de cooperación*. Mendoza: XI Seminario Internacional. Red Iberoamericana de Investigadores sobre Globalización y Territorio. Del 26 al 30 de octubre. Recuperado de: <http://inta.gob.ar/sites/default/files/script-imp-territorio.pdf> Consultado en abril 2015.

Moltoni, Luciana y Masiá, Gerardo (2012) *Surgimiento y consolidación de la industria de maquinaria agrícola en Argentina*. San Carlos de Bariloche: III Congreso Latinoamericano de

Historia Económica y XXIII Jornadas de Historia Económica Mesa general 8: Historia Industrial, del 23 al 27 de octubre - ISSN 1853-2543.

Recuperado de: <http://www.aahe.fahce.unlp.edu.ar/jornadas-de-historia-economica/iii-cladhe-xxiii-jhe/ponencias/Moltoni%20Masia.pdf> Consultado en junio 2015.

Montero, Cecilia y Morris, Pablo (1999) “Territorio, competitividad y desarrollo endógeno. Metodología para el estudio de sistemas regionales” *Instituciones y actores del desarrollo territorial en el marco de la globalización*. Ediciones Universidad Bio Bio: ILPES. CEPAL pp. 321-374. Recuperado de: <http://repositorio.cepal.org/handle/11362/19887>. Consultado en diciembre 2015.

Moroni, Marisa y Zink, Mirta (2011) “Historia política, orden institucional y construcción de ciudadanía en La Pampa” En A. Lluch y M. Di Liscia (eds.) *Historia de La Pampa II. Sociedad, política y economía de la crisis del treinta al inicio de un nuevo siglo*. Santa Rosa, La Pampa: EdUNLPam, pp. 87-129.

Mucci, Ottorino (2004) *Empresas familiares*. Universidad Nacional de Mar del Plata. Facultad de Ciencias Económicas y Sociales. Serie Cuadernos de cátedra. Recuperado de: <http://nulan.mdp.edu.ar/1200/5/01211.pdf> Consultado en agosto 2015.

Navarro Arancegui, Mikel (2001) *El análisis y la política de cluster*. Documentos de trabajo del IAIF n° 27. Recuperado de: <http://eprints.ucm.es/6760/1/27-01.pdf> Consultado en diciembre 2015.

Nacke, Melina y Cellucci, Micaela (2012) *Diagnóstico comunitario. Empleo y mercado de trabajo en General Pico*. Documento de trabajo n° 87. Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC). Programa de Desarrollo Local Área de Instituciones y Gestión Pública. Recuperado de: <https://www.cippec.org/wp-content/uploads/2017/03/1536.pdf> Consultado en junio 2017.

Nelson, Richard (1991) “El papel de las divergencias entre empresas en una teoría evolucionista del avance técnico” *Science and Public Policy*. Recuperado de: <http://www.oei.es/salactsi/nelson.htm> Consultado en julio 2015.

Nelson, Richard y Winter, Sidney (2000) “En busca de una teoría útil de la innovación” *Cuadernos de Economía*. Bogotá, vol XIX, n° 32, pp. 179-223. Recuperado de: <http://www.bdigital.unal.edu.co/16216/1/11094-66771-1-PB.pdf> Consultado en febrero 2015.

Nicoló Cavallaro, Pablo (2007) *Relevamiento de empresas en los parques industriales de Santa Rosa y General Pico*. CFI. Ministerio de la Producción. Subsecretaría de Industria y Comercio. Gobierno de la Pampa.

Nicoló Cavallaro, Pablo (s/f) *Informe sobre el sector metalmecánico de la provincia de La Pampa* (sin editar).

Núñez, Gabriela (2014) *Estado de situación de la Zona Franca La Pampa. Análisis y propuestas para la problemática de los desarrollos industriales*. Informe Final CFI. Provincia de La Pampa.

Orduna Allegrini, María Gabriela (2003) “Desarrollo local, educación e identidad cultural” *Revista de Estudios sobre Educación (ESE)*. España, n° 004, pp. 67-83. Recuperado de: <http://dadun.unav.edu/bitstream/10171/8408/1/Estudios%20Ee.pdf> Consultado en abril 2015.

Orduna Allegrini, María Gabriela (2012) *Identidad e identidades: potencialidades para la cohesión social y territorial*. Diputación de Barcelona (Oficina de Coordinación y Orientación del Programa URB-AL III). Colección de Estudios sobre Políticas Públicas Locales y Regionales 05 de Cohesión Social. Recuperado de: <https://www1.diba.cat/uliep/pdf/52259.pdf> Consultado en abril 2015.

Oroná, Oscar; Grossi, Bartolomé y Fernández, Carlos (1963) *El desarrollo industrial de la Provincia de La Pampa*. Buenos Aires: Banco Industrial de la República Argentina.

Oszlak, Oscar y O'Donnell, Guillermo (1995) "Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación" *Redes*. Buenos Aires: Universidad Nacional de Quilmes, vol 2, n° 4, pp. 99-128. Recuperado de: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=90711285004> Consultado en febrero 2017.

Oszlak, Oscar (2014) "Políticas Públicas y Capacidades Estatales" *Forjando*. Número especial: las políticas públicas en la provincia de Buenos Aires. Banco de la Provincia de Buenos Aires, año 3, n° 5 (enero). Recuperado de: [www.oscaroszlak.org.ar/images/articulos-espanol/politicas%20publicas.pdf](http://www.oscaroszlak.org.ar/images/articulos-espanol/politicas%20publicas.pdf) Consultado en febrero 2017.

Palacio, Priscila (2009) *Las políticas industriales durante el gobierno de Raúl Alfonsín*, Edición electrónica gratuita. Recuperado de: [www.eumed.net/libros/2009b/565/](http://www.eumed.net/libros/2009b/565/) Consultado en enero 2013.

Panighetti, Paula (2007) *Nacimiento y evolución de la empresa de sembradoras "Ingeniero Enrique Bertini" en el contexto micro y macroeconómico argentino*. Centro de Estudios para la Producción. Secretaría de Industria, Comercio y de la Pequeña y Mediana Empresa. Recuperado de: [http://www.cep.gob.ar/descargas\\_new/panorama\\_sector\\_industria/estudios\\_del\\_sec\\_ind/2009/premio\\_sepyme\\_bertini.pdf](http://www.cep.gob.ar/descargas_new/panorama_sector_industria/estudios_del_sec_ind/2009/premio_sepyme_bertini.pdf) Consultado en abril 2015.

Pascuali, Laura (2014) "Más allá de la entrevista. Consideraciones sobre el uso de fuentes orales en la investigación histórica" *Mundo Nuevo Nuevos Mundos*. Debates. Recuperado de: <https://nuevomundo.revues.org/67400> Consultado en octubre 2016.

Pellegrini, José Luis; Castagna, Alicia; Liendo, Mónica y Martínez, Adriana (2011) *Los parques y áreas industriales de Santa Fe en 2011 ¿por qué los establecimientos siguen llegando?* Universidad Nacional de Rosario. Decimosextas Jornadas "Investigaciones en la Facultad" de Ciencias Económicas y Estadísticas. Recuperado de: [www.fcecon.unr.edu.ar/.../Pellegrini%20Castagna%20Liendo%20Martin...](http://www.fcecon.unr.edu.ar/.../Pellegrini%20Castagna%20Liendo%20Martin...) Consultado en diciembre 2015.

Pena López, José y Sánchez Santos, José (2011) *El capital social como recurso de la empresa familiar: la familiness*. Universidad de Coruña. Netbiblo. Colección Materiales Docentes n° 3. Recuperado de: <https://books.google.es/books?isbn=849745880X> Consultado en agosto 2015.

Penrose, Edith (1969) *Teoría del crecimiento de la empresa*. España: Editorial Aguilar.

Peyronnet, Gustavo (2005) *Acciones para el desarrollo local. Nuevo rol de la Fundación para el Desarrollo Regional VII*. Buenos Aires: Seminario Nacional de la Red de Centros Académicos para el estudio de gobiernos locales, 15 y 16 de septiembre. Recuperado de: <http://municipios.unq.edu.ar/modules/mislibros/archivos/Ponencia%20Gustavo%20M.pdf> Consultado en abril 2015.

Pittaluga, Roberto (2015) “Notas sobre historia oral, memoria e historiografía”. *En la Historia CABA: Boletín de la Biblioteca del Congreso de la Nación*, n° 129, pp. 11-23. Recuperado de: <http://www.bcnbib.gov.ar/uploads/BOLETIN-129.pdf> Consultado en octubre 2016.

Pizzi, Alejandro y Brunet, Ignasi (2013) “Creación de empresas, modelos de innovación y pymes”. *Cuadernos del Cendes*. Caracas, vol. 30, n° 83. Recuperado de: [www.scielo.org/ve/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S101225082013000200004&lng=es&nrm=iso](http://www.scielo.org/ve/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S101225082013000200004&lng=es&nrm=iso) Consultado en febrero 2015.

Porritelli, Silvia (2013) “Cooperativa La Histórica. Resistente como el acero”. *Cooperativismo en movimiento Blog* (jun). Recuperado de: [www.centrocultural.coop/.../cooperativa-la-historica-resistente-como-el-a...](http://www.centrocultural.coop/.../cooperativa-la-historica-resistente-como-el-a...) Consultado en abril 2015.

Portelli, Alessandro (2004) “El uso de la entrevista en la historia oral”. *Anuario*, n° 20. Rosario: Escuela de Historia-Homo Sapiens, pp. 35- 48. Recuperado de: [http://www.comisionporlamemoria.org/archivo-oral/docs/portelli\\_entrevista\\_historia\\_oral.pdf](http://www.comisionporlamemoria.org/archivo-oral/docs/portelli_entrevista_historia_oral.pdf) Consultado en octubre 2016.

Quintar, Aída (1991) *Incidencia de características de empresarios en el desarrollo de las Pymes: el caso de la metalmecánica en el Gran Buenos Aires*. Buenos Aires: CEPAL/CFI, Documento PRIDRE, n° 23. Convenio de cooperación técnica. Recuperado de: <http://repositorio.cepal.org/handle/11362/9221> Consultado en febrero 2014.

Ramírez Plascencia, Jorge (2005) “Tres visiones sobre el capital social: Bourdieu, Coleman y Putnam” *Acta Republicana Política y Sociedad*. México: Universidad de Guadalajara, año 4, n° 4, pp. 21-36. Recuperado de: <http://148.202.18.157/sitios/publicacionesite/ppperiod/republicana/pdf/ActaRep04/articulos21.pdf> Consultado en mayo 2017.

Revel, Jacques (2011) “Micro versus macro: escalas de observación y discontinuidad en la historia” en *Tiempo Histórico*. Santiago de Chile: Universidad Academia de Humanismo Cristiano, n° 2, pp. 15-26. Recuperado de: [http://www.academia.edu/12338221/Micro\\_versus\\_Macro\\_escalas\\_de\\_observaci%C3%B3n\\_y\\_discontinuidad\\_en\\_la\\_historia](http://www.academia.edu/12338221/Micro_versus_Macro_escalas_de_observaci%C3%B3n_y_discontinuidad_en_la_historia) Consultado en septiembre 2017.

Reyes, Juan José (2008) “La Zona franca acumula deudas por 38 millones”. *Diario La Arena* 15/12/2008. Recuperado de: [http://www.laarena.com.ar/la\\_ciudad-la\\_zona\\_franca\\_acumula\\_perdidas\\_por\\_38\\_millones-28874-115.html](http://www.laarena.com.ar/la_ciudad-la_zona_franca_acumula_perdidas_por_38_millones-28874-115.html) Consultado en febrero 2013.

Reyes, Juan José (2010) “Luna Hermanos: subastarán en 5 millones sus bienes residuales” *Diario La Arena*. Edición del 11/10. Recuperado de: [http://www.laarena.com.ar/la\\_provincia-luna\\_hermanos\\_subastaran\\_en\\_5\\_millones\\_sus\\_bienes\\_residuales\\_-53357-114.html](http://www.laarena.com.ar/la_provincia-luna_hermanos_subastaran_en_5_millones_sus_bienes_residuales_-53357-114.html) Consultado en diciembre 2013.

Rojas, Pablo (2014) “Revalorizar los oficios: la recuperación de las escuelas técnicas en la región”. *InfoRegión.com.ar* Recuperado de:

<http://inforegion.com.ar/noticia/89200/revalorizar-los-oficios-la-recuperacion-de-las-escuelas-tecnicas-en-la-region> Consultado en mayo 2016.

Rougier, Marcelo (2006) *Encadenamientos productivos entre el agro y la industria. La fábrica de cosechadoras Vassalli en el sur de Santa Fe, Argentina*. Helsinki: XIV International Economic History Congress, Session 78. Recuperado de:

<http://www.helsinki.fi/iehc2006/papers2/Rougier.pdf> Consultado en abril 2015.

Rougier, Marcelo (2007) “Producir para el agro en un entorno turbulento. El caso de una fábrica de cosechadoras en la Argentina” *Mundo Agrario* versión On-line. La Plata (ISSN 1515-5994) vol. 7, n° 14 (ene/jun). Recuperado de:

[http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1515-59942007000100001](http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1515-59942007000100001) Consultado en agosto 2016.

Rougier Marcelo (2009a) “La expansión “por defecto” del estado empresario. La política económica frente a la crisis de las empresas industriales en Argentina 1960-1976”. *Investigaciones de Historia Económica*, vol. 05, n° 15, pp. 75-108. Recuperado de:

[www.elsevierciencia.com/es/revista/investigaciones-historia-economica-economic-history-research-328/sumario/vol-05-num-15-13012912](http://www.elsevierciencia.com/es/revista/investigaciones-historia-economica-economic-history-research-328/sumario/vol-05-num-15-13012912) Consultado en febrero 2013.

Rougier, Marcelo (2009b) “Financiar la industria es central” *Diario Página 12* Economía. Temas de debate. Banca de Desarrollo: El Estado como prestamista. Edición del 26/1/09. Recuperado de: <http://www.cefid-ar.org.ar/prensa/PAG1226012009Golombek.pdf> Consultado en mayo 2016.

Rougier, Marcelo (Comp.) (2013) *Estudios sobre la industria argentina 3*. Carapachay (Provincia de Buenos Aires): Lenguaje claro Editora.

Rougier, Marcelo (2015) *La industrialización en su laberinto: historia de empresas argentinas*. Santander: Editorial de la Universidad de Cantabria.

Salom Carrasco, Julia (2003) “Innovación y actores sociales en los nuevos espacios económicos: un estado de la cuestión” *Boletín de la A.G.E.* (Asociación de Geógrafos Españoles) Madrid, n° 36, pp. 7-30 (ISSN 0212-9426). Recuperado de:

<http://roderic.uv.es/bitstream/handle/10550/36985/001327.pdf?sequence=1&isAllowed=y> Consultado en agosto 2016.

Salvia, Agustín *et al.* (2000) “Reformas laborales y precarización del trabajo asalariado (Argentina 1990-2000)” en J. Lindenboim (Comp.) *Crisis y metamorfosis del mercado de trabajo*. Buenos Aires: Cuadernos del CEPED n° 4. FCE. UBA. Recuperado de:

[http://catedras.fsoc.uba.ar/salvia/programa/biblioteca/bolsa/c19\\_01.pdf](http://catedras.fsoc.uba.ar/salvia/programa/biblioteca/bolsa/c19_01.pdf) Consultado en abril 2016.

Schorr, Martín (2003) *Principales tendencias de la industria argentina en 2002*. FLACSO. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Área de Economía y Tecnología.

Schorr, Martín (2007) *La industria argentina entre 1976-1989. Cambios estructurales regresivos en una etapa de profundo replanteo del modelo de acumulación local*. Recuperado

de: [www.idaes.edu.ar/papelesdetrabajo/.../Documentos/Martín\\_Schorr.pdf](http://www.idaes.edu.ar/papelesdetrabajo/.../Documentos/Martín_Schorr.pdf). Consultado en enero 2013.

Skocpol, Theda (1989) “El Estado regresa al primer plano: estrategias de análisis en la investigación actual” *Zona Abierta*, n° 50, pp. 71-122.

Schvarzer, Jorge (1987) *Promoción Industrial en Argentina. Características, evolución y resultados*. Documento n° 90 CISEA (Centro de Investigaciones Sociales sobre el Estado y la Administración). Recuperado de: <http://www.econ.uba.ar/www/institutos/cisea/catalogo/archivos/90.pdf> Consultado en diciembre 2014.

Schvarzer, Jorge (1995) *La reestructuración de la industria argentina en el periodo de ajuste estructural*. Buenos Aires: CISEA (Centro de Investigación de la Situación del Estado Administrativo). Recuperado de: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/argentina/cicea/FRANCIA.DOC> Consultado en diciembre 2014.

Sevilla, José (1992) *La Pampa. Promoción Industrial (1961-1991)* Santa Rosa: Imprenta Banco de La Pampa.

Sirlin, Pablo (1999) “El Régimen de Especialización Industrial argentino: ¿política industrial de nueva generación o mera transferencia de recursos?” *Revista de la CEPAL* n° 68, (agos), pp. 101-114. Recuperado de: [www.cepal.org/id.asp?id=19244](http://www.cepal.org/id.asp?id=19244) Consultado en marzo 2015.

Sirlin, Pablo (2001) *Enfoque tradicional y enfoque integral en política industrial. Algunas aplicaciones al caso de la argentina en la década del noventa*. Buenos Aires: CENES Centro de estudios de la estructura económica. Instituto de Investigaciones Facultad de Ciencias Económicas, UBA. Documento de Trabajo n° 11. Recuperado de: <http://home.econ.uba.ar/economicas/sites/default/files/CENES11.pdf> Consultado en marzo 2015.

Sottolano, Miguel y Beker, Jacobo (1986) *Evaluación de los regímenes de promoción industrial 1958-1984*. CFI. Tomos I y II.

Tagiuri, Renato y Davis, John (1996) *Atributos ambivalentes de la empresa familiar*. Recuperado de: [www.ffi.org/resource/resmgr/best.../fbresp\\_tagiuri\\_atributosambi.pdf](http://www.ffi.org/resource/resmgr/best.../fbresp_tagiuri_atributosambi.pdf) Consultado en agosto 2015.

Tella, Guillermo y Robledo, Laila (2011) “Gestionar áreas industriales: Estrategias para el desarrollo económico local” *Revista Mercado y Empresas para Servicios Públicos*. Argentina: Ed. IC, n° 64, (oct), pp. 38-47. Recuperado de: <http://www.guillermotella.com/articulos/gestion-de-areas-industriales-diez-estrategias-de-actuacion/> Consultado diciembre 2015.

Vaccarezza, Federico (2012) *Políticas de desarrollo industrial en Argentina (1940-2001). Desde la sustitución a la apertura*. Centro Argentino de Estudios Internacionales. Recuperado de: [www.caei.com.ar/ebook/n%C2%B054-pol%C3%ADticas-de-desarrollo-industrial-en-la-argentina-1940-%E2%80%932001-desde-la-sustituci%C3%B3n-la](http://www.caei.com.ar/ebook/n%C2%B054-pol%C3%ADticas-de-desarrollo-industrial-en-la-argentina-1940-%E2%80%932001-desde-la-sustituci%C3%B3n-la) Consultado en febrero 2013.

Vainrub, Roberto y Rodríguez, Aramís (2009) *Empresas Familiares: sinergia o desastre*. Caracas: Debates IESA, X. vol. XI, n° 3. Recuperado de: <http://business.fiu.edu/entrepreneurship/pdf/VainrubRodr%C3%ADguezEmpresas%20familiaresDebates%20XI3%20Venezolanos%20con%20iniciativa-jul-sep%202006.pdf> Consultado en agosto 2015.

Vázquez Barquero, Antonio (2000) *Desarrollo económico local y descentralización: aproximación a un marco conceptual*. Santiago, Chile: Proyecto CEPAL/GTZ Desarrollo económico local y descentralización en América Latina. Recuperado de: <http://www.cepal.org/es/publicaciones/31392-desarrollo-economico-local-y-descentralizacion-aproximacion-un-marco-conceptual> Consultado en marzo 2015.

Vior, Susana (2008) “La política educacional a partir de los ‘90” *Educación, Lenguaje y Sociedad*, vol. V, n° 5, pp. 58-78 (ISSN 1668-4753). Recuperado de: <http://www.biblioteca.unlpam.edu.ar/pubpdf/ieles/n05a04vior.pdf> Consultado en agosto 2016.

Vitelli, Guillermo (2006) “El discurso formador de la política económica argentina: la reiteración de postulados recesivos”. *Realidad Económica* n° 194. Buenos Aires. Recuperado de: <http://www.iade.org.ar/modules/noticias/article.php?storyid=771> Consultado en enero 2013.

Vitelli, Guillermo (2009) “Los retrasos de la economía argentina frente a las naciones más ricas e industrializadas” *Realidad Económica* n° 242, Buenos Aires.

Whitelaw, Rodrigo (2009) *Mecanismos de cooperación en sistemas locales productivos. Las trayectorias de la industria de cerámica en España y la salmonicultura en Chile*. Bélgica: Universidad Católica de Lovaina. Recuperado de: <https://books.google.com.ar/books?isbn=2874631787> Consultado en agosto 2015.

Yoguel, Gabriel (s/f) Los problemas tecnológicos de las Pymes: algunas alternativas de política Recuperado de: [www.econ.uba.ar/planfenix/docnews/pymes/yoguel.pdf](http://www.econ.uba.ar/planfenix/docnews/pymes/yoguel.pdf) Consultado en febrero 2014.

Yoguel, Gabriel y Boscherini, Fabio (1996) La capacidad innovativa y el fortalecimiento de la competitividad de las firmas: el caso de las pymes exportadoras argentinas. Buenos Aires: CEPAL, Documento de trabajo n° 71. Recuperado de: [http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/9758/LCbueL154\\_es.pdf?sequence=1](http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/9758/LCbueL154_es.pdf?sequence=1) Consultado en marzo 2015.

Yoguel, Gabriel y Boscherini, Fabio (2001) “El desarrollo de las capacidades innovativas de las firmas y el rol del sistema territorial”. *Desarrollo Económico*. Vol. 41, n° 161 (Abr-jun), pp. 37-69. Recuperado de: [www.littec.ungs.edu.ar/.../Articulo%20desarrollo%20economico%20Sist](http://www.littec.ungs.edu.ar/.../Articulo%20desarrollo%20economico%20Sist) Consultado en enero 2015.

Yoguel, Gabriel y Moori-Koenig, Virginia (Coord.) (1999) *Los problemas del entorno de negocios. Desarrollo competitivo de las Pymes argentinas*. Argentina. Buenos Aires: Universidad Nacional Sarmiento. FUNDES. Recuperado de: <http://www.littec.ungs.edu.ar/e-books/UNGS-FUNDES.pdf> Consultado en febrero 2014.