

desarrollo de la obra. Los aportes más destacados y las contribuciones más actuales se encuentran presentes y permiten al lector la profundización de los temas tratados. Sobre el final de cada uno de los capítulos se incluyen las referencias bibliográficas específicas que corresponden a cada tema en particular, brindando una valiosa orientación a aquellos que se encuentren interesados en algún tópico en especial.

Como comentario final, puede señalarse que la teoría de las decisiones públicas deja como enseñanza principal que el estado tiene las mismas posibilidades de fallar que los mercados privados. En virtud de ello, se estima que un análisis más apropiado de las funciones del gobierno debiera ir más allá de las recomendaciones del enfoque económico convencional que sugieren intervención correctora del estado frente a las fallas de mercado. Sería oportuno, en cambio, introducir la evaluación de las diferentes formas institucionales que puede adoptar la intervención estatal allí donde se justifique, tratando de encontrar, aunque imperfecto, el mejor resultado posible.

*Finanzas Públicas y Decisiones Públicas: Un Enfoque de Economía Política* constituye un aporte fundamental para la comprensión de estas cuestiones en toda su complejidad. Los temas aquí tratados se sintetizan de manera concisa pero al mismo tiempo exhaustiva, lo que permite llevar adelante una ágil lectura y al mismo tiempo tener una visión completa sobre los aspectos contemplados. Conserva, además, un razonable equilibrio entre todos sus capítulos. Reviste interés tanto para la formación de alumnos de grado como para estudiantes de posgrado, dado que admite distintos niveles de lectura. No quedan al margen tampoco lectores que pertenezcan a otras disciplinas y se encuentren interesados en la materia. Se trata de una obra única en la Argentina en lo que respecta a la aplicación del enfoque de Economía Política al estudio de las Finanzas Públicas. Sin duda cumple sobradamente el propósito planteado por su autor en el Prólogo.

Cintia Martínez

VIEGO, Valentina, *El desarrollo industrial en los territorios periféricos*, EdiUNS, Bahía Blanca, 2004, pp. 156.

El objetivo del libro es analizar las características de las firmas industriales manufactureras en un contexto espacial determinado, la ciudad de Bahía Blanca. En

la introducción se realiza una reseña del sector industrial. En los años 70, se observaron varias experiencias exitosas de despegue en el crecimiento industrial, tales como los distritos industriales en el NE de Italia (conjuntos de pequeñas empresas manufactureras artesanales) y los emprendimientos innovadores con impacto tecnológico en otros sectores (Silicon Valley). En forma común a ambas experiencias, hubo un fuerte apoyo de relaciones de colaboración entre empresas y entre éstas y organizaciones intermedias como cámaras y centros de Investigación y Desarrollo (I+D). Esta transición referida a la vinculación entre empresas e instituciones reorienta el análisis a un micro enfoque para poder entender la pequeña escala y los incentivos para cooperar e innovar y, de esa manera, poder revertir el dualismo metrópoli-regiones poco desarrolladas.

El análisis regional ha evolucionado desde los modelos tradicionales (keynesianos y estructuralistas) a aquéllos más recientes que enfatizan las capacidades internas de las regiones, utilizando modelos y conceptos frecuentemente utilizados en teorías estratégicas de la empresa.

Tal como se señala, los tres grupos de hipótesis que proponen los modelos más recientes son: la existencia de elementos que bloquean la innovación y la colaboración en las empresas manufactureras locales; las dificultades del tejido institucional para impulsar la colaboración, el derrame de conocimiento y la transmisión de capacidades desde el aparato científico-tecnológico local; la carencia de los "efectos de aprendizaje" que pudieran modificar las conductas y expectativas de los agentes y lleguen a provocar la aparición de factores diferentes para el estímulo de la economía regional.

La autora se propone "aproximar una propuesta metodológica" (p.3) en base a la interrelación de la estructura industrial local, la organización de las empresas y el contexto institucional de apoyo y promoción. Para ello, presenta el caso local de análisis, la ciudad de Bahía Blanca; plantea hipótesis; realiza un trabajo de campo; estudia firmas y organizaciones de apoyo.

La evolución de Bahía Blanca se muestra reflejada claramente en su expansión poblacional. Desde su época fundacional (1828) y durante los primeros cincuenta años constituye un asentamiento militar de consolidación de la frontera con el aborígen. A fines del siglo XIX se produce el hecho que transforma las características de la ciudad: se instala un puerto como terminal de la línea ferroviaria que llega la ciudad. Esta infraestructura determina su integración con el proceso de modernización que está experimentando por entonces la Argentina y provoca el arribo de varias colonias de inmigrantes posibilitando el crecimiento de la producción

ganadera y la iniciación del cultivo de cereales. Simultáneamente, el crecimiento demográfico local es causa del surgimiento de la industria manufacturera orientada a la construcción y a la provisión de alimentos. En los inicios, el libro no hace referencias a alguna actividad industrial local de exportación a otros mercados.

La primera etapa de la evolución coincide con el período agroexportador, entre 1880 y 1930. Se caracteriza por un intenso crecimiento poblacional que parece haber sido el principal factor, junto con la expansión de la frontera agrícola, de las industrias procesadoras de primer grado (harinas, frigoríficos) y derivadas (pastas secas). Si bien se enfatiza el relativo aislamiento de Bahía Blanca como factor de estímulo a esa industrialización, sería oportuno evaluar que tanto en molinería como en frigorífico debe haber existido una base regional de exportación. Se destaca asimismo la localización que permitió economías de aglomeración que transformaron a la Bahía Blanca de entonces en un centro comercial con una vasta región de influencia.

El período de sustitución de importaciones (1940-1976) no parece haber impactado de manera relevante a la ciudad hasta la aparición de la industria petroquímica. Los cambios mencionados en ese período parecen ser la consecuencia de la localización nodal, que demandó una expansión de la infraestructura pública, especialmente en transporte. Así, la expansión del sector metalmecánica se orientó a la demanda de la región de influencia, produciendo alguna sustitución a nivel nacional pero no internacional. No obstante, también es una época de políticas activas de industrialización, con una serie de medidas de promoción del sector petroquímico, siderúrgico y celulosa durante la década del sesenta.

En los ochenta se nota la paulatina disminución de las tarifas a las importaciones industriales y la concentración empresaria en la producción de insumos intermedios. A nivel local, se registra una reducción en la cantidad de las empresas industriales por la competencia comercial de otros centros al sur del país, pero se pone en marcha el complejo petroquímico.

Finalmente, en los noventa la desregulación del sector energético afecta el precio de los insumos del polo petroquímico. Asimismo, se reformula el papel del Estado, con fuertes impactos en el empleo público y la propiedad de las plantas. Se destaca la conformación de pequeñas empresas de servicios, en base a la mano de obra calificada liberada por la reestructuración de las grandes plantas, orientadas a la instalación, mantenimiento y reparación de equipos. Estas empresas aparecen cubriendo la demanda de tercerización de funciones de las grandes empresas petroquímicas y oleaginosas con importantes economías de escala en su proceso

principal y capacidad de externalizar partes de sus funciones auxiliares.

Otro elemento característico de los noventa fue la expansión de empresas nacionales, desplazando a empresas locales, especialmente en el sector alimenticio.

Las grandes plantas adquieren configuración de enclave, con bajo nivel de integración aguas abajo. Pueden identificarse estilizadamente, tres tipos de establecimientos: orientados a demandas elementales locales, los más antiguos; producción estandarizada de transformación primaria de insumos agropecuarios (especialmente molienda); explotación de nichos de mercado protegidos por la distancia (regionales).

Desde una perspectiva espacial, al analizar la relación firma-territorio, se identifican un conjunto de aspectos de diversa naturaleza, a saber: a) la existencia de grupos de actividades productivas diferenciadas según atributos del territorio: las producciones urbano-artesanales (G1), ligadas a la dinámica urbana; las actividades regionales protegidas (G2) vinculadas a otros centros urbanos de menor tamaño relativo; la producción estandarizada (G3), plantas medianas y grandes surgidas de la base agropecuaria o de la función nodal de la ciudad; b) perfil manufacturero agroindustrial con heterogeneidad productiva y empresarial; c) vulnerabilidad ante la competencia extra local, por el alto porcentaje de G2 y G1; d) evolución paralela al ciclo nacional (agroindustria, metalmecánica, petroquímica); e) desarticulación y dualización de la estructura productiva entre industria exportadora y un grupo heterogéneo orientado al mercado local; f) predominio del sector terciario; g) alta dotación relativa de recursos en el sector científico-tecnológico.

Recientemente las Pymes bahienses retroceden por reestructuración del sector agroalimentario, crecimiento demográfico del sur argentino (antes mercado cautivo de la ciudad), la privatización y reforma del Estado, la existencia de poca articulación con las grandes empresas, y por los avances en comunicaciones y transporte.

El escenario actual de las Pymes de Bahía Blanca muestra una escasa diversidad de actividades al interior de cada rama. Las actividades son poco complejas, concentradas en las fases maduras del ciclo de vida de la tecnología. Parecen seguir conviviendo los tres grupos de actividades identificados con patrones de producción estables en el tiempo. Dos rasgos adicionales a destacar son la escasa densidad de firmas respecto a otros aglomerados urbanos y el dualismo de la estructura productiva entre mercados concentrados con barreras a la entrada y mercados donde operan gran número de establecimientos pequeños.

"Los problemas del desarrollo local se inscriben en una situación de bajo nivel general de desarrollo" p.35. Citando a Myrdal, es una discusión diferente a la de territorios insertos en economías ya desarrolladas. El estructuralismo y el keynesianismo proveen categorías de análisis que permiten caracterizar el patrón de desarrollo local: la inserción en el esquema de división del trabajo, producto de la integración al mercado mundial como productor agropecuario; el carácter cíclico de la expansión industrial a nivel local, entendido como los efectos de las crisis externas, no fue suficiente para generar un proceso sostenido de crecimiento en el tiempo; el papel secundario de las actividades manufactureras como alternativa rentable; la baja generación de externalidades positivas a nivel local por parte de las grandes empresas (petroquímica y aceitera), ya sea por tener limitados eslabonamientos hacia atrás o por la escasa generación relativa de empleo o baja integración con usuarios locales.

A esta altura el libro propone un replanteo metodológico que enfatiza los procesos de cambio estructural (innovaciones tecnológicas, especialización flexible, redes de empresa), enfatizando el comportamiento empresarial y la conducta de los agentes locales. Este enfoque otorga mayor énfasis a los "componentes endógenos" del desarrollo regional. Para poder corroborar este conjunto de hipótesis, se realizó un trabajo de campo para recolectar información no disponible en forma secundaria.

Se plantearon tres hipótesis relacionadas con la conducta, el entorno y la evolución posible de las capacidades del aparato productivo local. En primer término, se supone que existen elementos de distinta naturaleza que bloquean la posibilidad de conductas innovadoras y de acciones de colaboración. Otra de las hipótesis plantea que el entorno institucional no impulsa acciones dinamizadoras de la colaboración y el entramado industrial no logra concretar efectos derrame de conocimiento. Finalmente, el aparato productivo local no es capaz de generar un "efecto aprendizaje" que modifique conductas y expectativas sobre la base de capacidades diferentes a las actuales.

Para analizar el desarrollo endógeno, se utilizaron tres dimensiones del entorno de funcionamiento de las empresas: el régimen o entorno de competencia en el que operan, la conexión regional o los grados de articulación entre actividades productivas locales y, en tercer término, el perfil empresarial o la identificación de objetivos (subsistencia, acumulación sólo en forma residual, etc.).

El análisis empírico se orientó a las Pymes bahienses por no estar estudiadas y por la relevancia que adquiere en ese contexto la cooperación y el entramado

institucional. Se diseñó una muestra estratificada de 69 firmas manufactureras locales con menos de cien empleados y facturación anual inferior a diez millones de pesos, con entrevistas a los propietarios en base a un formulario semi-estructurado. Para cada dimensión se definieron variables específicas. Por ejemplo, para medir la inserción regional de las firmas se consideró el mapa geográfico de las ventas, el factor de atracción de la región y la fuente de abastecimiento de las materias primas e insumos. Además de las encuestas, se completó el trabajo de campo con información de entidades gremiales empresarias, centros de investigación, dependencias municipales de fomento a pymes y de agencias regionales de asistencia a la producción. Finalmente, toda la información fue analizada por medio de estadísticos no paramétricos o cualitativos y tablas de contingencia, centrándose en la evaluación de las diferencias.

La muestra tiene una distribución sectorial similar a la del universo. El 40% está integrado por microempresas, según el número de trabajadores, aunque poseen niveles de ventas superiores a ese estrato.

La conducta de cada grupo parece responder a diferentes combinaciones entre el régimen de competencia y los perfiles empresarios.

Las firmas de escala intermedia con producción estandarizada (G3) son mayoritarias tanto en facturación como empleo. El grupo dedicado a producciones regionales protegidas es el mayor en número de empresas, con una porción significativa del empleo. Se observan diferencias importantes entre los grupos según el nivel de facturación, pero no respecto a la edad y el empleo promedio de los grupos. El desempeño reciente muestra que la mitad de las empresas evidencia disminución en las ventas entre 1990 y 2000.

Los resultados del trabajo de campo muestran que las actividades urbano-artesanales (G1) presentan bajas barreras a la entrada de nuevos competidores locales pero altas barreras para los extra locales. Su desempeño depende críticamente del tamaño del mercado local, con un alto índice de rotación empresarial. Este grupo está vinculado a la región tanto en la compra de insumos como en la venta de productos. El aprendizaje informal es el principal mecanismo de asimilación del conocimiento del proceso de producción. La facilidad de replicar esta experiencia hace que las rentas generadas por una estrategia novedosa se agoten rápidamente. La presencia de distribuidores hace que no sea frecuente la colaboración entre las empresas de este grupo de proveedores. Más del 70% de los locales está asociado a alguna entidad gremial empresaria, que son consideradas como ámbito para generar acuerdos estables, aunque en forma limitada. La vinculación con entidades de apoyo

es reducida también. Todas las empresas que contratan recursos humanos con formación superior lo hacen por exigencias legales de control de calidad o manipulación de sustancias. Ninguna firma está relacionada con entidades de fomento o de investigación. El nivel de actividad es estable, aunque la década de los 90 ha sido de alta turbulencia, con reducción de rentabilidad y disminución de la facturación.

Las actividades regionales protegidas (G2) emergen durante el período sustitutivo de importaciones como consecuencia de dos factores: alta relación de costo de transporte a valor de los productos y un mercado (la Patagonia) aún poco desarrollado demográfica y económicamente. Estos hechos favorecen el desarrollo de actividades orientadas al abastecimiento de insumos de las actividades urbano-artesanales de la región, un conjunto bastante diversificado que comprende la producción de alimentos, muebles, estructuras metálicas y otros productos así como la instalación y mantenimiento de equipos y maquinaria. Las ventajas iniciales de este grupo de empresas en el nicho regional se fueron deteriorando a medida que bajaron los costos de transporte y creció la población patagónica. Desde principios de los 90 hay un profundo cambio estructural con altas tasas de mortalidad y la reestructuración de funciones. Las empresas sobrevivientes aplican estrategias de reducción de costos y diversificación hacia las funciones ingenieriles tercerizadas por empresas mayores). Son Pymes de hasta treinta empleados, en un mercado con empresas de distintos tamaños, orientadas frecuentemente a productos diseñados según las necesidades del cliente. Este grado de personalización de los servicios hace que la red de contactos del empresario se transforme en una variable que influye en la caracterización de la competencia. Un número reducido de estas empresas ha logrado expandirse al mercado nacional, generalmente de la mano de la expansión de grandes empresas a las que proveen servicios. El perfil empresarial muestra una tendencia a la diversificación pero a partir de la explotación del mismo nicho regional. Los empresarios del sector surgen de relaciones laborales en la misma actividad o de familias con trayectoria empresarial. No hay desarrollo de relaciones de colaboración con los proveedores de insumos, aunque sí podría existir potencial para acuerdos con los agentes aguas abajo de la cadena productiva. Tampoco se observan vinculaciones con organizaciones de apoyo, posiblemente debido a su pertenencia a sectores poco dinámicos tecnológicamente. Este grupo industrial atravesó una profunda reestructuración a principios de los noventa. El nuevo escenario significó la emergencia de un sector por la tercerización de las grandes plantas, el pasaje de otras empresas a la comercialización de productos importados y el aumento de los trabajos *a fação*. La menor participación en el mercado patagónico significó una caída en ventas para la mayoría de estas empresas.

El tercer grupo son las Pymes orientadas a la producción de bienes y servicios de escala intermedia (G3), sin barreras importantes para sus mercados. Son empresas nacidas a partir de 1930 en la agroindustria (harinas, pastas secas), aprovechando ventajas comparativas locales y diversificándose hacia otras agroindustrias (bebidas y alimentos envasados) y hacia la producción de bienes de capital. Actualmente, junto con la industria oleaginosa y la petroquímica lideran el proceso de acumulación regional. No obstante, su dinamismo no parece ser endógeno sino simplemente gozan del aprovechamiento de ventajas comparativas relativas. Es un grupo de productores pequeños y medianos con alguna acumulación de capacidades gerenciales y tecnológicas. La diferenciación de productos es reducida por lo que parecen vulnerables a los competidores externos. Con base en la región, se expandieron geográficamente a otros mercados y ampliaron su cartera a productos que requieren recursos extra-regionales. Este fenómeno se observa en el abastecimiento de materias primas en el tiempo: de un momento inicial con una fuerte dependencia de la región hacia la situación actual en que la relación es menor. La mayoría de los empresarios de este grupo contribuyen al crecimiento, ya que se registran ampliaciones de su capacidad de producción. Comparativamente a los otros dos grupos, el G3 tiene una mayor proporción de emprendedores, que iniciaron la actividad independiente sin conocimientos previos del sector y con mayores niveles de educación formal. Presenta bajos niveles de colaboración vertical, tanto por la debilidad de esos eslabonamientos como por el bajo nivel de especialización intra-sectorial. Sin embargo, registra relativamente mayores niveles de interacción institucional. Presentan reducidos niveles de vinculación con el sistema científico-tecnológico, en forma no continua ni planificada. Su desempeño reciente muestra una fuerte caída de la rentabilidad y reducción en la participación en el mercado nacional, producto de la concentración de los canales de distribución y la competencia importada.

En las reflexiones finales, se analizan los tres grupos principales de hipótesis testeadas en el trabajo de campo. Las conclusiones a las que se arriba son varias: La expansión geográfica de las empresas locales parece estar correlacionada con los factores de atracción de la región; el origen de los insumos está negativamente correlacionado con la expansión geográfica de las empresas locales; la interacción entre empresas se relaciona positivamente con la complejidad tecnológica del sistema productivo; el crecimiento de la empresa incrementa su nivel de vinculación institucional; la calidad de los proyectos empresariales va en aumento cuando los nichos de mercado crecen.

Aparte de la tipología de las empresas regionales, que es la principal contribución de la investigación, se relevaron las características más importantes



de las asociaciones empresarias locales, de los centros de Investigación y Desarrollo y de los entes públicos relacionados con el desarrollo de la industria regional.

En un anexo se presenta un análisis bajo condiciones de no-normalidad y con variables cualitativas, para testear si las muestras estudiadas pertenecen a la misma población. La mayoría de las relaciones es consistente con la tipología de empresas propuesta. En cambio, no son robustas las conclusiones de la relación entre el origen geográfico de los insumos y el tipo de vínculo con instituciones de I+D.

Es oportuno enfatizar el marcado paralelismo entre el análisis espacial llevado a cabo en esta investigación acerca del desarrollo industrial basado en las capacidades internas de las regiones y la teoría de la base de recursos como uno de los modelos de mayor relevancia dentro de las teorías de la empresa. Este enfoque subraya que el desempeño de la empresa se debe al control de recursos estratégicos que pudiera detentar, especialmente al relacionado con el conocimiento generado e incorporado en la gestión. A su vez, conjuntamente con otros modelos como los de Nelson y Winter sobre la evolución y las rutinas de las empresas, la autora considera la especial relevancia de los factores internos como criterios básicos para explicar las estrategias y el desempeño empresarial.

Indudablemente, *El desarrollo industrial en los territorios periféricos* constituye una valiosa contribución al análisis aplicado de los procesos de desarrollo a nivel regional. Aunque el libro lo deja planteado como un camino para avanzar en el futuro, éste es un ensayo no trivial en la búsqueda de una respuesta al interrogante que deja en las conclusiones: ¿Cuál o cuáles serían las combinaciones virtuosas entre componentes endógenos y exógenos para motorizar procesos de desarrollo territorial?

*Jorge Cincunegui*