

UNIVERSIDAD NACIONAL DE SAN MARTÍN

INSTITUTO DE ALTOS ESTUDIOS SOCIALES

MAESTRÍA EN SOCIOLOGÍA ECONÓMICA

**“GENERACIÓN DE CAPACIDADES EN MiPyMEs Y EL DESAFÍO
DE LA POLÍTICA PÚBLICA: EL CASO DE LAS MiPyMEs
CERTIFICADAS POR EL SELLO CALIDAD CERTIFICADA
TIERRA DEL FUEGO – FIN DEL MUNDO DURANTE 2011-2015”**

TESIS DE MAESTRÍA

Estudiante: Carolina Hernández

Director: Dr. Rodrigo Ezequiel Kataishi

Co-Directora: Dra. Silvina Alejandra Romano

Ushuaia, Agosto 2020

Agradecimientos:

A los informantes claves y empresas certificadas relevadas por su buena predisposición en las entrevistas.

A los directores.

Y todos los amigos, muy especialmente a Lucho y Sil, que me acompañaron con su tiempo, escucha, presencia, empuje en momentos críticos y estímulo en este proceso de aprendizaje y reflexión.

Índice

Introducción	5
Capítulo I: Marco teórico y metodológico	9
1.1. Capacidades al interior de las firmas	9
1.1.1. El enfoque neoclásico y sus limitaciones	9
1.1.2. Schumpeter: firma innovadora, destrucción creativa y ciclo económico	11
1.1.3. El enfoque evolucionista: rutinas, aprendizaje y capacidades	15
1.2. Desarrollo local y capacidades endógenas	22
1.3. Sistemas complejos e interacción: aportes desde Latinoamérica	26
1.4. Políticas Públicas y Formación de capacidades	27
1.4.1. Normas de calidad y programas estatales a nivel firma	28
1.4.2. Antecedentes de gestión y evaluación de políticas públicas de promoción de la calidad	31
1.5. Estrategia metodológica para el abordaje del estudio de caso	33
Capítulo II: Antecedentes: Experiencias argentinas de sellos de calidad y políticas afines	36
2.1. Herramientas nacionales	39
2.1.1 Sello Alimentos Argentinos	41
2.2. Herramientas regionales vinculadas al origen: Denominaciones de Origen e Identificaciones Geográficas	45
2.3. Herramientas provinciales	51
2.3.1. Sello de Calidad Producto de La Pampa	51
2.3.2 Sello de Corrientes “Hecho en Corrientes”	55
Capítulo III: Sello TDF: análisis comparativo y metodología del trabajo de campo	58
3.1. El Sello de Calidad Certificada Tierra del Fuego – Fin del Mundo	60
3.1.1. Creación, objetivos y alcances	60
3.1.2. Protocolos: Estructura, revisión y evolución 2011- 2018 por cantidad de empresas	63
3.1.3. Empresas certificadas en el período 2011-2015: Evolución y beneficios adicionales	67
3.2. Comparación con antecedentes nacionales y provinciales	70
3.3. Definición de categorías para el análisis de capacidades	76
3.4. Metodología del relevamiento de campo	77
Capítulo IV: Formación de capacidades al interior de las MiPyMEs certificadas durante el período 2011 – 2015 por el Sello TDF	81
4.1. Caracterización de las MiPyMEs certificadas relevadas	82
4.2. Empresas certificadas relevadas y Sello TDF	95
4.3. Capacidades al interior de las MiPyMEs certificadas relevadas	104
4.3.1. Capacidad Tecno-Organizacional	104
4.3.2. Capacidad Innovadora	108
4.3.3. Capacidad de Eslabonamiento Productivo y de Contexto	113

4.3.4 Evolución de las capacidades intrafirma e influencia del Sello TDF	115
Resultados y Reflexiones finales	125
Bibliografía	137
Anexos	145

Introducción

Extendidos desarrollos teóricos han venido señalando que la formación de capacidades al interior de las firmas crea ventajas dinámicas asociadas a un proceso acumulativo de aprendizaje, transferencia e internalización del conocimiento, que potencia el desempeño de las firmas y con ello las capacidades de desarrollo de un determinado territorio.

Pero el desarrollo de estas capacidades a nivel firma no puede dejarse librado al mercado, en tanto éste no garantiza su fortalecimiento ni su utilización en el marco de una estrategia de desarrollo local, resultando fundamental el rol que el estado local asume en este proceso de construcción. Es por esto que no resulta casual el surgimiento, a partir de los años ochenta, de un importante grupo de políticas orientadas a las micro, pequeñas y medianas empresas (MiPyMEs), con foco en aspectos cualitativos tales como el desarrollo de capacidades y esfuerzos de innovación.

Sin embargo, la atención de la literatura se ha centrado en la conceptualización y medición de las capacidades en las firmas, así como en la definición teórica de los factores que potencian el desarrollo de éstas, pero se sabe poco acerca de las características que adoptan estos procesos en contextos en desarrollo, y mucho menos respecto a la evaluación de las políticas públicas que toman en consideración estas cuestiones desde su diseño.

Son varios los motivos que fundamentan la elección de este objeto de estudio. En primer lugar, por entender que la evaluación de las políticas públicas es una práctica poco frecuente, pero sin embargo fundamental para la revisión y mejora de los procesos de diseño e implementación de políticas orientadas a un territorio definido, atendiendo a sus necesidades y capacidades. En segundo lugar, el haber coordinado el proceso de diseño e implementación de la política en cuestión, estado a cargo de la Secretaría de Desarrollo Local y PyME dependiente del Ministerio de Industria e Innovación Productiva de la provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur, durante el período de gestión 2011-2015.

En este marco la pregunta que guió la investigación remite a cuáles fueron, o cómo se manifestaron, en el período 2011 – 2018 los efectos del Programa Sello de Calidad Certificada Tierra del Fuego - Fin del Mundo (en adelante Sello TDF) en las MiPyMEs locales que certificaron en el período 2011-2015 respecto a la generación de capacidades a nivel micro. Esta pregunta establece un objetivo general orientado a analizar las implicancias del Programa respecto a la generación de capacidades y sus posibles mecanismos de evaluación.

En esta línea, la hipótesis es que el Programa Sello TDF acompañó en el período 2011 – 2018 el surgimiento y/o fortalecimiento de capacidades al interior de las MiPyMEs de la Provincia de Tierra del Fuego que certificaron durante 2011-2015. En particular, el Programa contribuyó a incrementar las capacidades tecno-organizacionales; a incentivar las capacidades innovadoras y a profundizar los eslabonamientos productivos y de contexto de las empresas beneficiarias.

La relevancia del trabajo se sustenta en dos ejes. El primero, relativo a la mejora y creación de capacidades en entramados MiPyMEs vinculados a una territorialidad y un contexto socio-temporal específico. Como ya fuera mencionado, si bien se han realizado numerosos aportes acerca de la conceptualización y medición de capacidades en las firmas, se sabe mucho menos acerca de las características que adoptan estos procesos en regiones en desarrollo. En el área patagónica de la Argentina y particularmente en la Provincia de Tierra del Fuego, este trabajo representa una novedad, ya que propone arrojar luz a los extensos debates recientes en torno a la naturaleza de los procesos de aprendizaje en las MiPyMEs y los desafíos para comprender su impacto sobre el sistema productivo, considerando las características de este singular contexto (condición de extremo sur territorial e insularidad, entre otras).

El segundo eje en el cual se destaca un aporte conceptual es en la evaluación de los programas de intervención pública, lo que implica enfrentar la complejidad metodológica y conceptual de elaborar herramientas de medición de impacto de intervenciones de esta naturaleza, orientadas a fortalecer las

capacidades endógenas, de conectividad y de vinculación con el entorno meso-institucional en el que las MiPyMEs se desenvuelven.

Así, comprender en profundidad el caso del Sello TDF representa no sólo una novedad en el reconocimiento del espacio local como área de investigación, sino que también aporta a debates más amplios en torno al fortalecimiento de las MiPyMEs mediante mecanismos públicos. En este marco, el análisis de las implicancias de este tipo de política en la generación de capacidades al interior de las MiPyMEs fueguinas resulta fundamental, así como la exploración de alternativas en torno a diversos mecanismos de evaluación de éstas.

El trabajo de investigación está organizado en 4 capítulos y un apartado de resultados y reflexiones finales. En el capítulo I se expone el marco teórico y metodológico. El marco teórico se divide en cuatro partes. En la primera parte se analiza la bibliografía académica que estudia el concepto de capacidades al interior de las firmas de acuerdo a un esquema de vinculación cronológica y conceptual alrededor del tema.

En la segunda parte se estudia la bibliografía de desarrollo local y su relación con las capacidades propias del territorio, con énfasis en autores latinoamericanos y, en particular, las contribuciones desde los aportes argentinos. El eje no está puesto en una revisión histórica exhaustiva del surgimiento del concepto, sino en su reconceptualización y, por tanto, en su aporte para el rediseño de las políticas de desarrollo local.

En la tercera parte se da cuenta de aproximaciones recientes de complejidad e interacción. Nuevamente, el eje no está puesto en una revisión exhaustiva sino en resaltar aportes provenientes de autores latinoamericanos que, lejos de desestimar la importancia de los procesos de aprendizaje, innovación y formación de capacidades a nivel firma, lo profundizan entendiéndolo como un fenómeno complejo y de interacciones variadas, poniendo énfasis en los *feedback* entre las capacidades de los agentes y el territorio para potenciar y retroalimentar los procesos de apropiación y cambio estructural.

En la cuarta parte, acorde con la necesidad que sea el Estado quien asuma el proceso de construcción y desarrollo de capacidades locales, se hará mención

explícita de los programas estatales de promoción a nivel firma, en particular a aquellos provenientes de la implementación de normas de calidad, justificando su importancia en términos de los conceptos hasta aquí desarrollados y su conexión con el caso de estudio. Asimismo, se hace mención a los antecedentes de gestión y evaluación de este tipo de políticas públicas.

En cuanto a la metodología, se presenta la estrategia metodológica seleccionada para abordar las MiPyMEs analizadas en el estudio de caso de capacidades a nivel firma.

En el capítulo II se definen las normas de calidad, su evolución temporal e importancia, para dar paso a la presentación de las experiencias argentinas (creación y reglamentación; objetivos; protocolos vigentes -alcance de certificación y sectores involucrados-; autoridad y procedimiento de aplicación; casos de implementación -empresas certificadas- y beneficios adicionales) de políticas públicas surgidas como Sellos de Calidad, o herramientas afines, tanto a nivel nacional, regional como provincial.

En el capítulo III se presenta el Sello de Calidad Certificada Tierra del Fuego – Fin del Mundo, exponiendo los puntos de encuentro y diferencias con los casos expuestos como antecedentes nacionales y provinciales. Asimismo, a partir de la reconexión con el marco teórico, se definen las categorías utilizadas para el análisis de capacidades de las firmas certificadas en el período 2011-2015. Seguidamente, se avanza exponiendo una descripción detallada de la metodología del trabajo de campo.

En el capítulo IV se expone la información resultante del análisis de la matriz de datos, tanto en lo que respecta a la caracterización de las MiPyMEs relevadas, como a su relación con el programa Sello TDF. Seguidamente se analizan las tres categorías determinadas para el análisis de capacidades a nivel firma: Capacidad Tecno-Organizacional, Capacidad Innovadora y Capacidad de Eslabonamientos Productivos y de Contexto.

En el apartado final se reflexiona sobre los resultados obtenidos, su relación con el marco teórico, se comparte la experiencia en torno al Programa y se plantean nuevos interrogantes surgidos a la luz de esta investigación.

Capítulo I: Marco teórico y metodológico

Este capítulo se propone, en primer lugar, pasar revista a los aportes teóricos y conceptuales que contribuyen a echar luz sobre el caso bajo estudio. En particular, las capacidades al interior de las firmas, tal como son conceptualizadas por el enfoque neoclásico, revisando sus importantes limitaciones a la luz del enfoque schumpeteriano y evolucionista; estas capacidades en relación con la reconceptualización del concepto de desarrollo local; las más recientes aproximaciones sistémicas provenientes de los aportes latinoamericanos de complejidad e interacción; para concluir con las políticas públicas vinculadas a la formación de capacidades a nivel de las firmas. Posteriormente se exponen los lineamientos metodológicos que, sobre la base de los teóricos desarrollados previamente, seguirá la indagación empírica de los capítulos subsiguientes.

1.1 Capacidades al interior de las firmas

1.1.1 El enfoque neoclásico y sus limitaciones

En la tradición neoclásica, la firma se presenta como una "caja negra" que transforma un conjunto de insumos en productos, aplicando tecnologías conocidas por todos de acuerdo con las condiciones de mercado, siendo su objetivo invariante la maximización de beneficios (Mas-Colell, 1985; Demsetz, 1995; Bunge, 1963 y 2010). Bajo estas premisas, la empresa se reduce básicamente a una función de producción¹, y su comportamiento optimizador es determinado no más que por la aplicación de diferentes técnicas de maximización (Fernández Sastre, 2015).

En el marco de esta teoría, la tecnología se entiende como el caudal de información y conocimiento que puede ser aplicado a la producción de bienes y servicios, es decir, el saber de la empresa sobre las determinadas posibilidades de producción. Esta información y conocimiento se conciben como explícitos, articulados, imitables, codificables y perfectamente transmisibles (información

¹ Fue Marshall ("Principio de economía", 1890) quien pretendió mostrar una continuidad entre las ideas de Ricardo (las tamizadas por J. S. Mill) y los marginalistas: integración de ambos sistemas en la Síntesis Neoclásica. A partir de los aportes de Marshall se formaliza la función de producción, que continua vigente en el pensamiento dominante.

perfecta). Así, las firmas pueden producir y usar tecnologías a partir de un conjunto de conocimiento que siempre entregará una información codificada y fácilmente reproducible, suponiendo por ende, que estas tecnologías son usadas con el mismo grado de eficiencia en todas las firmas (Coriat y Weinstein, 2011).

En este camino, la determinación de estas posibilidades de producción es un problema ingenieril, donde la elección de la mejor tecnología posible obedece a los criterios y a la restricción de la maximización del producto. Es decir, al considerar la tecnología como un factor exógeno y fácilmente disponible a la empresa, se supone que la adquisición e incorporación de la misma es inmediata, no requiriendo ser explicada (racionalidad perfecta). Así, el análisis teórico centra su interés en la relación de precios relativos de los inputs (capital y trabajo) y la asignación eficiente de los recursos escasos (Kutsoyannis, 1979). De esta manera, la teoría neoclásica no asume la problemática del fenómeno tecnológico, limitándose sólo a señalar los efectos sobre la producción y el crecimiento.

Más aún, la teoría convencional se construye sobre la base del concepto del agente representativo. Este agente conoce íntegramente todas las operaciones, tiene perfecto acceso a la tecnología y a los mercados de factores (capital y trabajo). Éstos, a su vez, son perfectos, no existiendo incertidumbre ni otros causales de fracaso de las reglas de mercado. Es decir, la firma representativa maximiza beneficios en un escenario enteramente conocido. En una situación de este tipo, no hay razón para que dos firmas del mismo sector sean diferentes entre sí en estructura o comportamiento; habiendo por tanto pocas preguntas interesantes que pueden ser exploradas o contestadas estudiando la conducta de firmas particulares (Demsetz, 1995).

Por lo expuesto, la perspectiva neoclásica omite tanto dimensiones de análisis relativas a las características organizaciones (estructuras, reglas, capacidades y estrategias diferenciadas) y dinámicas internas; como también su dimensión institucional (contextos sociales, históricos, regulatorios y políticos específicos). Esta doble omisión resulta acorde con una teoría preocupada en establecer principios generales que expliquen los resultados económicos alcanzados por las empresas (que siendo idénticas pueden agregarse), y no los procesos

productivos y dinámicas organizacionales que llevaron a esos resultados (Coriat y Weinstein, 2011).

En el proceso que nos lleva a la apertura de la “caja negra” (Rosenberg, 1982), la firma como tal no se puede concebir simplemente como un agente de maximización de beneficios. La tecnología ya no es siempre dada y conocida. Responder a los enigmas de la “caja negra” requiere del desarrollo de perspectivas adicionales de la organización de la producción y del papel de las empresas en el desempeño de una economía específica. Así, el interés pasará a centrarse en conocer lo que las empresas hacen realmente y por qué lo hacen, entendiendo no sólo que las firmas son distintas, sino que, además, esas diferencias importan (Schumpeter, 1912 y 1942; Nelson, 1991 y 1994).

1.1.2 Schumpeter: firma innovadora, destrucción creativa y ciclo económico

Es Schumpeter (1912; 1942; 1947) quien, de manera temprana, arroja luz sobre el rol de la firma innovadora² como agente activo de transformaciones³ continuas en la organización de la producción; que configura avances dinámicos no lineales en el proceso de desarrollo. En particular, el desarrollo se entiende como resultado de un cambio endógeno impulsado por el comportamiento de la firma innovadora, en tanto es ésta la que genera la incorporación de nuevos productos, procesos, formas de organización o comercialización, dando nuevos usos a los factores productivos existentes o combinándolos de formas más eficientes⁴.

² Schumpeter introduce una diferencia en los roles de los agentes, dando un lugar preponderante a la figura del empresario, no considerada en profundidad hasta entonces. Así, la firma innovadora es la que transforma la organización de la producción, y el empresario innovador es el encargado de dirigir estas innovaciones. En este marco, el empresario se convierte en motor de los procesos de innovación.

³ Entendiendo a las transformaciones en sus dimensiones económicas, sociales y culturales.

⁴ Ya en 1934, Schumpeter identifica cinco fuentes de la innovación: 1) introducción de nuevos bienes o de bienes de nueva calidad; 2) introducción de un nuevo método productivo, ya existente en un sector, que no deriva de algún descubrimiento científico; 3) apertura de un nuevo mercado; 4) conquista de nuevas fuentes de oferta de materias primas; 5) establecimiento de una nueva organización en una determinada industria (Schumpeter, 1978). Vale mencionar la plena vigencia de esta clasificación con sólo observar la clasificación utilizada hoy día en las encuestas de innovación: a) de producto, b) de proceso, c) comercial y d) organizacional. (RICYT, 2000)”

La firma innovadora schumpeteriana asume este comportamiento innovador porque persigue ganancias extraordinarias. La implementación de innovaciones le permite liderar el mercado (lugar monopólico) animando la competencia entre empresas, ya que el resto de las firmas lo seguirán e imitarán en la implementación de estas innovaciones con el objetivo de hacerse también de estas ganancias.

Una vez definida la fase expansiva, esas nuevas innovaciones empezarán a mostrar signos de agotamiento. Así, una vez difundidas y apropiadas, el ciclo vuelve a empezar, imprimiendo al empresario la necesidad de buscar nuevas innovaciones para permanecer en su poder monopólico y aumentar su beneficio. La implementación de estas innovaciones revoluciona el mercado expulsando empresas y capacidades que pasan a ser obsoletas, en un proceso que el autor dio en llamar “destrucción creativa”.

Este razonamiento necesariamente requiere abandonar el concepto de equilibrio estático neoclásico para convertirlo en un proceso dinámico, en donde el elemento central de esta dinámica schumpeteriana, la innovación, genera transformaciones fluctuantes, de ciclos, atadas a sus fases expansivas y depresivas.

Lo hasta aquí expuesto es de utilidad para leer los aportes vinculados con el ciclo de vida de la firma, en términos de la relación existente entre su dinámica y el cambio tecnológico y organizativo. Así, las firmas que venzan son las que, como máximo, romperán con la frontera tecnológica, desplazarán competidores del mercado y se apropiarán de las ganancias extraordinarias. Aquellas que por imitación implementen las innovaciones sobrevivirán, y las que no se adapten serán destruidas.

Una vez alcanzada esta situación no existen fuerzas que por sí mismas las mantengan, en tanto las innovaciones tienen un ciclo de vida dinamizado por la competencia entre firmas. Es decir, esto imprimirá la necesidad, a las firmas que lideren el mercado, de seguir innovando para no perder su liderazgo. La innovación se convierte en un comportamiento que las firmas deben internalizar y acrecentar en el tiempo. En otras palabras, las firmas deben convertir en rutinas las actividades innovadoras (comportamientos dinámicos) para

mantener, e incluso incrementar, las ganancias extraordinarias que le permitirán liderar los procesos de desarrollo.

Los aportes posteriores provenientes de la economía evolucionista (Nelson y Winter 1982) permiten consolidar la línea argumental hasta aquí desarrollada. En particular, se tomará su consideración respecto a que el cambio tecnológico no es un proceso de elección racional, que asume la tecnología como algo que no requiere ser explicado, sino que comienza a ser tratada como producto de un proceso de variación y selección⁵. Más aún, el reconocimiento de la racionalidad limitada de los agentes económicos (March y Simon, 1958; Cyert y March, 1963; Simon, 1969 y 1979) nos permite avanzar en el entendimiento del comportamiento de las firmas, otorgando relevancia a las ideas de proceso y aprendizaje.

Desde esta perspectiva, entendiendo que los agentes están dotados de una serie de capacidades, habilidades y conocimientos, y que tienen que aprender para adaptarse a su entorno, se reconoce que en todo momento éstos deciden en función de su entendimiento del mundo, lo que a su vez depende de sus experiencias pasadas, su capacidad de aprendizaje y las habilidades del pasado (competencias acumuladas). Así, la serie de acontecimientos históricos puede influir en el presente y en el futuro (fenómenos de dependencia histórica o *path-dependence*); y los individuos, firmas, instituciones y regiones, evolucionarán generando trayectorias (*paths*) de aprendizaje (Moulaert y Sekia, 2003; Lundvall, 1988 y 1992).

En este trabajo, estas trayectorias de aprendizaje nos permiten reflexionar sobre varias cuestiones. En primer lugar, que lo que las firmas hicieron en el pasado limita sus opciones presentes, ya sea por no poder desaprender en lo inmediato los comportamientos aprendidos o porque cuentan con un aprendizaje diferencial respecto a otras firmas, lo que afecta su accionar en un mercado particular.

⁵ Se evidencia una transición en el tratamiento de la innovación, desde un proceso estocástico a otro explícito. En particular, para la teoría neoclásica la innovación es un residual, sin necesidad de explicar su surgimiento y producción. Si bien para la teoría evolucionista la innovación comienza a jugar un rol importante, son los neoschumpeterianos los que reconocen la necesidad de esfuerzos, explícitos y deliberados, para su incorporación y dominio.

En segundo lugar, y en estrecha relación con lo anterior, el comportamiento de una firma variará dependiendo del momento, el lugar y los actores involucrados, implicando que dos empresas que toman las mismas decisiones, podrán llegar a resultados diferentes dadas sus historias, su vinculación con el resto de los agentes y el momento en que éstas fueron tomadas (el aprendizaje es localizado).

Por último, la reacción ante los cambios estará teñida de cierta inercia, determinada precisamente por la historia de los comportamientos de la firma. Es decir, que la resistencia al cambio proviene de la rigidez de las trayectorias de aprendizaje.

Reconocer la singularidad de estas trayectorias⁶, y con ello la existencia de una multiplicidad de actores heterogéneos con relaciones también heterogéneas (Nelson, 1991 y 1994), no sólo rompe con el supuesto de firma representativa neoclásico (homogeneidad) para darle lugar a la enorme complejidad del mundo micro que la teoría convencional pasa por alto, sino también rompe con la noción de función de producción.

Es decir, no se puede sostener que las firmas acceden a una función de producción común. En su defecto, cada firma puede emplear con confianza sólo un número limitado de técnicas y necesitará un esfuerzo explícito (I&D; *learning by doing*⁷) para dominar otras. Incluso habrá técnicas sobre las cuales la firma tiene aún mayor incertidumbre y cuyo dominio requerirá esfuerzos sustanciales de aprendizaje (Lundvall, 1992). Estos procesos de aprendizaje nunca son automáticos, pues son afectados por un número de variables, entre las que se encuentran la base de conocimientos existente y la intensidad del esfuerzo por internalizar el nuevo conocimiento que implica la incorporación de una nueva tecnología.

Las firmas irán aprendiendo de diversas maneras, y cada una de ellas implicará mejoras en sus capacidades tecnológicas específicas. Los conocimientos serán

⁶ Principalmente que no hay una trayectoria predeterminada. Su propio carácter tácito, idiosincrático, específico a una cierta realidad, hace que distintas trayectorias y bifurcaciones sean posibles.

⁷ La literatura neoschumpeteriana destaca no sólo el aprendizaje por experiencia o por la práctica (*learning by doing*), sino también el aprendizaje por uso (*learning by using*), por interacción (*learning by interacting*) y por exportación (*learning by exporting*), entre otros (León-Ledesma, 2002; Arthur, 1989 y 1994).

incrementales y le permitirán mejorar gradualmente por vía del aprendizaje. Esto implica que sus funciones de producción no estaban disponibles ex ante, ni son perfectamente conocidas por la empresa, como normalmente suponemos en la teoría neoclásica. En vez de ello, estas se van construyendo sobre la marcha, en función de los esfuerzos de búsqueda de nuevos conocimientos que cada empresa lleva a cabo.

En consecuencia, los procesos de aprendizaje son condición imprescindible en el proceso de transferencia de la innovación tecnológica. Las tecnologías son tácitas y necesitan de conocimiento tecnológico, habilidad, esfuerzo e inversión para su comprensión. La mera exposición de las firmas al conocimiento externo resulta insuficiente si no se realiza un esfuerzo por internalizarlo. Esto es, la base de conocimientos y capacidades existente y la fuerza del esfuerzo, intensificarán el proceso de aprendizaje tecnológico (Dosi et.al., 1988; Dosi y Nelson, 1994; Kim, 2000; Kim y Nelson, 2000).

1.1.3 El enfoque evolucionista: rutinas, aprendizaje y capacidades

Extendidos desarrollos teóricos han venido señalando que la formación de capacidades al interior de las firmas crea ventajas dinámicas asociadas a un proceso acumulativo de aprendizaje, transferencia e internalización que flexibiliza y potencia el desempeño de las firmas y con ello las capacidades de desarrollo de un determinado territorio (Schumpeter, 1912 y 1942; Nelson, 1991). Estas ideas se apoyan sobre la necesidad de analizar los procesos que las firmas llevan adelante en un contexto carente de información perfecta, heterogeneidad de los agentes y racionalidad limitada.

En esta línea, el libro de Nelson y Winter (1982) inaugura formalmente esta tradición al condensar en un único volumen los aportes que estos autores habían venido realizando al pensamiento evolutivo del cambio tecnológico y el crecimiento económico desde finales de la década del 60. Estos autores proponen una crítica a la economía convencional por desatender algunas cuestiones relacionadas con la innovación, el aprendizaje y el cambio tecnológico.

En particular, señalan que el conocimiento tecnológico no se halla enteramente incorporado en los bienes de capital y que, por lo tanto, el desarrollo y acumulación de capacidades tecnológicas no es directamente asimilable a la acumulación de capital. Más aún, indican que el conocimiento tecnológico codificado en manuales de procedimiento, patentes y planos constituye sólo una porción del saber tecnológico y productivo del que disponen las firmas, ya que una parte importante del mismo radica en las habilidades de los trabajadores y gerentes y en las rutinas organizacionales, consolidadas sobre la base de la experimentación, que articulan saberes tácitos y codificados.

Así, el concepto de rutinas se convierte en herramienta esencial para el análisis de la firma. Estas son “patrones de conducta regulares y previsibles”, que conducen a esquemas repetitivos de actividad y constituyen la memoria organizacional que orienta la toma de decisiones en la empresa. Las rutinas definen lo que las empresas realizan para desarrollar una tarea específica: lo que la empresa sabe hacer y cómo lo debe hacer.

Este concepto supone a las firmas operando con racionalidad limitada en búsqueda de beneficio, pero no necesariamente maximizando su ganancia. Los agentes económicos actúan por ensayo y error⁸, experimentando y buscando nuevas rutinas operativas que les permitan mejorar su desempeño a través del tiempo (Nelson 1991).

En esta línea, dentro de una firma los individuos aprenden a resolver problemas a través de rutinas, y la repetición de los procedimientos los capacita para reducir la complejidad de las decisiones individuales futuras. Es en este sentido que la secuencia repetida de un evento en un contexto particular resulta fundamental, ya que es esta secuencia de acciones la que permite generar conocimiento útil. Es decir, las rutinas se automatizan y son los actos rutinarios los que se acumulan en conocimientos.

De este modo, “las rutinas son las habilidades de la organización. El desempeño de una rutina organizacional involucra la integración efectiva de un

⁸ Decir que los agentes actúan por ensayo y error, es hacer referencia a que trabajan, hipotetizan, intentan, se equivocan y, en el mejor de los casos, aprenden de sus errores. Concretamente, tienen la capacidad de aprender y no solamente son vehículos de fuerzas misteriosas (estocásticas) como la inspiración. Esta conceptualización permite avanzar más allá de la modelización estocástica.

número de subrutinas (en sí mismas también reducibles) y su consecución sin conocimiento consciente, sin la atención requerida de la alta gerencia. Esta clase de centralización en el funcionamiento organizacional es paralelo a la habilidad individual de ejecutar sin atender a los detalles” (Nelson y Winter, 1982: 125).

Los autores mencionados distinguen diferentes tipo de rutinas, entre las más destacadas se mencionan las operativas (que delimitan y definen cómo y cuánto produce una firma dado su stock de planta y los factores de producción que no puede modificar en el corto plazo); las que determinan el comportamiento de inversión de la firma (cuánto invierte, medido en términos de stock del capital físico); y las rutinas estratégicas (que formar parte del proceso deliberativo, aunque de carácter estocástico, de la firma en búsqueda de mejores formas de hacer las cosas).

En esta línea, el proceso de innovación en la empresa consiste básicamente en el desarrollo de nuevas rutinas, ya que "la conversión en rutina de una actividad de la organización constituye la forma principal de almacenamiento de conocimientos operativos específicos de esa organización" (Nelson y Winter, 1982:99).

Son aportes posteriores los que prestan principal atención al proceso de creación y difusión del conocimiento (Cowan y Foray, 1997; Cowan et. al., 2000; Dosi, 2000), y en especial del conocimiento organizacional (Nonaka y Takeuchi, 1995), entendiendo que el desempeño de las firmas está fuertemente ligado a su capacidad para crear nuevo conocimiento, diseminarlo entre sus miembros y convertirlos en productos, servicios y sistemas.

Este conocimiento es clasificado en dos tipos. El conocimiento explícito, o “codificado”, que puede expresar a través del lenguaje formal y transmitirse fácilmente de un individuo a otro como resultado de su sistematización. En su contrario, el conocimiento tácito, que se refiere a lo aprendido gracias a la experiencia personal, involucrando factores intangibles como las creencias, puntos de vista y valores personales (Polanyi, 1958 y 1967).

Este último tipo de conocimiento puede dividirse, a su vez, en dos dimensiones: una técnica, asociada al saber hacer (*know how*), y otra cognitiva, que refleja lo que es (imagen de realidad) y lo que debería ser (visión de futuro) bajo la perspectiva de quien tiene ese conocimiento (Cowan et al, 2000). Así, su carácter subjetivo e intuitivo dificulta expresarlo en términos del lenguaje formal, limitando el procesamiento o transmisión de forma sistemática entre individuos. Para que este conocimiento pueda ser diseminado, compartido, entre los miembros de la firma, debe ser convertido en palabras o números para que todos entiendan.

Este procedimiento no es lineal ni único. Por el contrario, Nonaka y Takeuchi (1995) afirman que es la interacción e intercambio repetido entre estos dos tipos de conocimientos (que no resultan entidades independientes sino complementarias) lo que crea conocimiento organizacional. Así, las vinculaciones entre conocimiento tácito y explícito (formas de interacción) y entre los individuos y la organización (niveles de creación) formarán parte de un proceso de movilización y conversión social del conocimiento⁹ que dará lugar a la creación espiralada y dinámica de conocimiento organizacional.

Así, los comportamientos y desempeños de las firmas serán diferentes, aún dentro de una misma rama de actividad, a partir de las opciones discrecionales que éstas eligen. “Es virtualmente inevitable que las firmas elegirán estrategias diferentes, lo que las lleva a que tengan diferentes estructuras y distintas capacidades, incluyendo las de investigación y desarrollo. Inevitablemente las firmas buscarán diferentes trayectorias” (Nelson, 1991:69).

La estructura (jerarquía de rutinas organizacionales) de la firma define cómo está organizada y gobernada la empresa, y cómo se toman y se llevan a cabo las decisiones. Esto determina en gran medida lo que hace actualmente, dada

⁹ Nonaka y Takeuchi (1995) identifican cuatro formas de conversión del conocimiento, que dan como resultado la creación de diferente tipo de conocimiento: Socialización (de tácito a tácito) que produce conocimiento armonizado; Exteriorización (de tácito a explícito) que produce conocimiento conceptual; Combinación (de explícito a explícito) que produce conocimiento sistémico; e Internalización (de explícito a tácito) que produce conocimiento operacional.

su estrategia¹⁰. Por otro lado, las capacidades fundamentales (*core capabilities*) son las cosas que una firma es capaz de hacer bien.

En este caso aunque la estructura y la estrategia de la firma buscan y moldean las capacidades organizacionales, éstas últimas determinan en gran medida a las dos primeras, ya que para que las capacidades se aprovechen al máximo requieren de la coherencia de los tres elementos. En otras palabras, los desempeños de las firmas serán diferentes porque sus capacidades internas elementales (*core capabilities*) son diferentes (Nelson, 1993).

Los enfoques de capacidades endógenas guardan especial vinculación con las problemáticas abordadas. Así, el proceso de innovación se ha asociado al desarrollo de capacidades dinámicas dado que estas "reflejan la habilidad de una organización para conseguir nuevas e innovadoras formas de ventaja competitiva" (Teece y Pisano, 1994:541). El concepto de capacidades dinámicas desarrollado por Teece y Pisano (1994) apunta a definir la capacidad de una organización para aprender, adaptarse, cambiar y renovarse con el paso del tiempo, lo que involucra la búsqueda, descubrimiento y solución de problemas a nivel organizacional.

En particular, en ambientes de mercados dinámicos, los entornos cambian y la firma requiere sustituir capacidades para poder adaptarse. Para ello necesita un nuevo conjunto de rutinas organizacionales con las cuales modificar sus recursos (adquiriendo, integrando, recomblando) y generar nuevas estrategias. Esto significa que la firma debe integrar capacidades que permitan la creación, evolución y recombinación de otros recursos para generar nuevas fuentes de ventaja competitiva. A este proceso sistemático, de carácter dinámico y acumulativo, de generar nuevas capacidades a través de procesos de aprendizaje, se le ha denominado capacidades dinámicas (Teece; Pisano y Shuen, 1997).

En la misma línea, el concepto de capacidades de absorción propuesto por Cohen y Levinthal (1990) pone de manifiesto la relevancia del desarrollo de capacidades internas específicas para la adopción de tecnología y absorción

¹⁰ "La estrategia no hace referencia a la solución de un problema de maximización, pues, en presencia de incertidumbre, las estrategias empresariales solo pueden valorarse de manera ex post" (Fernández sastre, 2015:80).

del conocimiento externo. Según estos autores, las capacidades de absorción se definen como la capacidad de las firmas para identificar, asimilar y aplicar conocimiento externo¹¹. La desigual distribución de estas capacidades en una población de firmas, es lo que explica el desigual aprovechamiento de los conocimientos externos.

Asumiendo que las capacidades de absorción encuentran una alta dependencia del nivel de conocimiento previo, este concepto tiene dos implicancias. Por un lado, que el rendimiento del aprendizaje es mayor cuando el conocimiento a incorporar está relacionado con el conocimiento preexistente. Y por otro lado, que el aprendizaje es un proceso acumulativo. Estas implicancias permiten afirmar que las capacidades de absorción son específicas de cada empresa, mostrando trayectorias claramente diferentes para cada una de ellas.

En este contexto, las posibilidades de mejorar la performance productiva de las firmas a través de cambios en los procesos productivos y organizacionales, estará afectada por los esfuerzos que realicen las empresas de búsqueda interna y externa de información, y el grado de desarrollo de sus capacidades para poder absorberla.

En el marco de este trabajo, estas ideas se convirtieron en la base para reflexionar acerca de la firma como organización que aprende (no como una máquina que procesa información, como en la perspectiva neoclásica, sino como un organismo viviente), siendo en el proceso acumulativo de aprendizaje donde la generación e incorporación de conocimiento se vuelven aspectos fundamentales para la formación de capacidades al interior de las firmas.

Bajo esta lógica, podemos entender que la innovación surge como resultado de la creación de capacidades internas de las firmas, las que presentan características evolutivas que se van moldeando a través de senderos de aprendizaje de tipo *path-dependence*, en un entorno complejo y heterogéneo.

¹¹ Respecto a la compilación del estado del arte y revisión de la literatura sobre definición de capacidad de absorción, puede verse Camisón y Forés, 2010.

Pero, ¿cómo se relacionan los conceptos hasta aquí desarrollados y por qué serán las rutinas las que primen en el análisis explicativo de la formación de capacidades al interior de las firmas?

Mientras que Nelson y Winter (1982), Cohen y Levinthal (1990) y Teece y Pisano (1994) ponen su eje en la capacidad como forma de procesar y hacer más eficiente el uso del conocimiento; Nonaka y Takeuchi (1995) ponen su esfuerzo en el proceso de creación del conocimiento, que se da en cada firma de manera única e irrepetible, con interacciones y dinámicas internas particulares¹².

En el marco de este trabajo, estos conceptos se considerarán complementarios, convirtiendo la formación de capacidades al interior de la firma en un fenómeno complejo y de interacciones variadas. No sólo respecto a las interacciones de la firma con el entorno, sino de las interacciones que deben producirse al interior de la firma para que la información sea captada, analizada y convertida (es decir, asimilada y transformada) en conocimiento capaz de generar capacidades al interior de las firmas y mejorar su desempeño.

Así, en tanto la capacidad de absorción del sistema puede ser considerada como “la habilidad para reconocer nueva información externa, asimilarla y aplicarla” (Cohen y Levinthal, 1990), esta capacidad no está relacionada únicamente con la posibilidad de acceder al conocimiento existente en el ambiente, sino que también implica la habilidad de identificar el conocimiento útil y de generar nuevo conocimiento. En este sentido, puede ser asimilada a las ideas de capacidades dinámicas (Teece y Pisano, 1994).

Bajo esta lógica, las capacidades se entenderán como el stock de conocimiento con el que cuentan los agentes y la posibilidad de incrementarlos a partir de procesos de aprendizaje. Pero las capacidades de la firma no puede leerse sólo como la suma de las partes, en tanto son las trayectorias de aprendizaje de cada uno de los individuos que la conforman, su variedad e interrelación lo que construirá y potenciará la capacidad total de la firma.

¹² “La creación de nuevo conocimiento no consiste sólo en aprender de otros o adquirirlo del exterior. El conocimiento debe construirse por sí mismo, y con frecuencia demanda una interacción intensiva y laboriosa entre los mismos de la organización” (Nonaka y Takeuchi 1995: 9).

En este marco, la construcción de rutinas se entenderá como un proceso envolvente de los anteriores, en tanto es la implementación regular de las acciones antes mencionadas lo que impulsa la mejora y, por tanto, el desarrollo y fortalecimiento de las capacidades al interior de las firmas. Es decir, cada componente de las capacidades dinámicas o capacidades de absorción debe transformarse en una rutina. Así, las rutinas organizacionales se convierten en la unidad de análisis clave para abordar el proceso acumulativo de aprendizaje y con ello, la formación de capacidades al interior de cada firma.

Por último vale decir que se entenderá que los procesos de aprendizaje no se suceden de forma lineal. Es decir, los miembros de una firma no incrementan su conocimiento de manera uniforme y creciente. En vez de ello, el proceso es resultado de ciclos de aprendizaje, con varios niveles de análisis y temporalmente diferenciables. En otras palabras, la transformación de la experiencia en aprendizaje significativo es esencial pero lenta, ya que las firmas necesitan tiempo para consolidar su aprendizaje.

En suma, lo importante es que las firmas construyan rutinas para la incorporación y mejora de sus procesos de aprendizaje. Las rutinas de esta naturaleza no se logran fácilmente y, en muchos casos, pueden ser impulsadas por actividades complementarias como relacionamientos con otras empresas, cumplimiento de regulaciones o inserción en nuevos ámbitos productivos. Así, las rutinas generadoras de conocimiento pueden ser cristalizadas en procesos regulados explícitamente, como las normas de calidad.

1.2 Desarrollo local y capacidades endógenas

No es intención de este trabajo de investigación hacer una revisión respecto al surgimiento histórico de la cuestión del desarrollo local y la participación que han tenido los Estados en la definición de las diferentes estrategias de desarrollo, pero sí resaltar el momento de su reconceptualización y, por tanto, del rediseño de las políticas vinculadas.

En particular, a partir de los años ochenta surge un progresivo reconocimiento de la importancia de las pequeñas y medianas empresas en la creación de empleo e ingreso y en la difusión de progreso técnico; y con ello la necesidad

de impulsar las capacidades de desarrollo de cada territorio (Albuquerque, 2001).

Esta última afirmación deja ver dos consideraciones importantes. Por un lado el rol asignado al territorio como unidad de análisis, entendido que el desarrollo es un fenómeno fuertemente localizado, que se debe organizar, planificar y gestionar desde cada unidad territorial. Por otro lado, deja de percibirse al desarrollo como algo adquirido a través de la dotación de capital físico y recursos, sino como un proceso generado y motorizado a partir de las capacidades de los actores locales.

Esta nueva lectura plantea cambios en los fundamentos teóricos del desarrollo, y con ello las formas de aproximarnos a la realidad bajo estudio. El reconocimiento de la diversidad (Arocena 2001), el rol que asumen los actores locales (y sus particularidades), y el tipo de interacciones y vinculaciones que éstos llevan a cabo, se convierten en elementos claves para entender el proceso de desarrollo (Robert y Yoguel 2014a)¹³.

Trabajos como el de Katz (2008) resaltan, mediante estudios de caso, que para analizar las dinámicas de desarrollo en diferentes países, es indispensable entender los senderos inter-temporales de desarrollo de los distintos tipos de empresa que operan en un territorio particular (las que adoptaran diferentes estrategias y procesos de acumulación de capacidades tecnológicas), así como sus vínculos con los cambios macroeconómicos que van tomando forma en la economía a través del tiempo.

Este cambio de perspectiva pone el acento en la endogeneización de los mecanismos del desarrollo (Albuquerque 2001; Boisier 2001; Vázquez Barquero, 1999; 2001) entendiendo que son las dinámicas específicas de cada territorio las que determinan (y también pueden condicionar) su capacidad (decisional, creativa, organizativa) para dirigir su propio proceso de desarrollo.

¹³ La diversidad no sólo a raíz de las capacidades y comportamientos heterogéneos de los agentes locales (empresas, organizaciones y otras instituciones) sino por el tipo de vinculaciones que pueden generarse entre estos componentes: relaciones comerciales; capacitación de recursos humanos, asistencia en la resolución de conflictos (productivos, tecnológicos, organizacionales); gestión de calidad; uso compartido de infraestructura y equipos; colaboración en el desarrollo y/o mejora de productos y/o procesos, etc (Robert y Yoguel 2014a).

Por tanto, el desarrollo se transforma en un proceso multidimensional, complejo (Boisier, 2001; Metcalfe, 2010; Robert y Yoguel, 2014b) y de carácter político (Furtado, 1965; Madoery, 2001a; 2005), en el que resulta indispensable concebir al territorio como un sujeto desde donde captar y construir a partir de sus particularidades. Así se reconoce la existencia de capacidades endógenas, propias de cada territorio, en donde la construcción y el aprendizaje es colectivo, “desde abajo” (Madoery, 2001b), importando las capacidades de los actores locales y sus vinculaciones, así como las características del entorno de actuación (Yoguel y López, 2000; Yoguel y Boscherini, 2001 y Rivera Ríos et. al., 2009).

En este marco, una economía que se desarrolla va experimentando ciclos de creación y destrucción de capacidades productivas y tecnológicas, modificando sus instituciones y recreando nuevas formas más conocimiento-intensivas (Katz, 2008). Ello implica nuevas instituciones en el ámbito del financiamiento del desarrollo, nuevas calificaciones en los recursos humanos disponibles, nuevos marcos regulatorios de la actividad productiva y nuevas formas de vinculación público/privada¹⁴. En otros términos, “los procesos de *destrucción creadora* (en el sentido propuesto por Schumpeter, 1942) no se aplican sólo a la economía sino también a las políticas y las instituciones” (Perez, 2001:123).

Estas posibilidades están condicionadas por la capacidad local y los conocimientos ya existentes en cada territorio concreto (*path dependence*). Es decir, el desarrollo de empresas, localidades, regiones y países depende de la disponibilidad de un amplio potencial tecnológico y una forma de organización adecuada para aprovecharlo (Perez 2001; Katz 2008).

En el caso de los países o regiones en desarrollo, no pueden lograrse avances significativos sin esfuerzos equivalentes en la gestión del conocimiento. “No hay fórmulas mágicas para lograr el desarrollo sin dominio tecnológico, entendido en el sentido elemental de incorporar en personas el necesario

¹⁴ Diversos autores (Freeman, 1987 y 1995; Nelson, 1991, 1993 y 1994; Lundvall, 1988 y 1992; Metcalfe, 2001) acuñaron la expresión “sistema nacional de innovación” para referirse a las distintas formas en que el marco institucional (incluidas las políticas tecnológica e industrial, así como la política macroeconómica) y la estructura productiva se combinan en cada país para definir la intensidad y dirección de la innovación. La diversidad de combinaciones posibles es parte importante de los distintos estilos de desarrollo que se observan en los diferentes países y períodos históricos.

know-how social, técnico y económico” (Perez 2001:131). Por consiguiente, el fortalecimiento de la capacidad de aprendizaje individual y social para generar riqueza, constituye un modo fundamental de aumentar el potencial de desarrollo.

En esa línea, la estrategia de desarrollo local debe fortalecer estas capacidades endógenas: promover la dinamización empresarial, estimular las innovaciones productivas y organizativas, impulsar la generación de externalidades derivadas de la asociatividad y cooperación entre empresas e instituciones¹⁵, promover la difusión del conocimiento y progreso técnico entre el entramado productivo local, buscando la utilización de todo el potencial de desarrollo disponible o incorporable al territorio (Albuquerque 2001; Madoery 2005; Vázquez Barquero 2001; Arroyo, 2002; Robert y Yoguel, 2014a).

Por todo esto, el desarrollo de capacidades locales no puede dejarse librado al mercado (Hirschman, 1961), en tanto éste no garantiza su fortalecimiento ni su utilización en el marco de una estrategia de desarrollo local. Por lo tanto, resulta fundamental el rol que el estado local asume en este proceso de construcción (redefiniendo funciones en el marco de una nueva política local), sugiriendo la aplicación de políticas para la pequeña y mediana empresa¹⁶ (Albuquerque 2001), haciendo eje en los aspectos cualitativos del desarrollo, de carácter inmaterial (Vázquez Barquero, 2001), que se manifiestan en el desarrollo de capacidades y esfuerzos de innovación¹⁷.

¹⁵ Entendiendo que las capacidades de las empresas se refuerzan a través de mecanismos de retroalimentación, lo que les permite evolucionar en el tiempo. En esta línea: “empresas e instituciones, interactúan, aprenden y desarrollan capacidades de absorción y conectividad” (Robert y Yoguel 2014a: 246).

¹⁶ Se remarca la relevancia de este segmento empresarial, tanto desde un punto de vista cuantitativo y de presencia territorial, como de su participación en el empleo e ingreso de la población (Albuquerque 2001), lo que las convierte en objeto prioritario de política de desarrollo local.

¹⁷ “Como anticipó Schumpeter (1934), cuando se habla de innovaciones se hace referencia a la producción de nuevos bienes, a la introducción de nuevos métodos de producción, a la creación de nuevas formas de organización o a la apertura de nuevos mercados de productos o factores. Pero, a diferencia de las propuestas de Schumpeter, la teoría del desarrollo endógeno entiende que estas mejoras incluyen tanto las innovaciones radicales como las incrementales, es decir se trata también de los cambios ingenieriles en los productos, en los métodos y en las organizaciones que permiten a las empresas y a los sistemas de empresas dar una respuesta eficaz a los desafíos que significa el aumento de la competencia en los mercados” (Vázquez Barquero 2001:7). En esta línea, el autor remarca que “uno de los ejes principales de las políticas de desarrollo local es la difusión de las innovaciones y el

1.3 Sistemas complejos e interacción: aportes desde Latinoamérica

Si firmas similares en ambientes diferentes no presentan la misma performance, puede considerarse que las capacidades de nivel micro son muy importantes para entender la dinámica de la firma, pero no suficientes en tanto el ambiente en el que éstas se desarrollan (grado de desarrollo de su perfil de especialización productiva y sus instituciones) puede afectar sus trayectorias y con ello sus posibilidades futuras. De igual forma, si firmas con capacidades específicas pueden modificar las capacidades del territorio en el que se desarrollan (especialización productiva o capacidad de los recursos humanos), ya sea ampliando sus posibilidades o limitándolas en caso que las capacidades micro no se desenvuelvan al ritmo que el territorio las necesite, entonces existen comportamientos que van más allá del análisis individual de capacidades micro y territorio.

En el proceso de construcción de conocimiento, el enfoque sistémico arroja luz sobre estas cuestiones mediante el entendimiento de la interacción (y retroalimentación) entre la microdiversidad a nivel firma (capacidades, procesos endógenos de aprendizaje y transferencia) y la macrocomplejidad del territorio (Robert y Yoguel, 2014a); entendimiento que se considera fundamental para dar cuenta de los problemas locales y repensar el diseño de políticas orientadas a su desarrollo.

Sin realizar en este apartado una revisión sistemática o exhaustiva, se entiende que las nuevas contribuciones de autores latinoamericanos (Yoguel y Boscherini, 1996; Yoguel y López, 2000; Yoguel y Boscherini 2001; Arocena y Sutz, 2000 y 2003; Yoguel et. al., 2005 y 2009; Rivera Ríos et. al. 2009; Robert y Yoguel 2014b; Barleta et. al., 2014; Erbes y Suarez, 2016) avanzan en esa dirección. En particular, partiendo de la propuesta de utilización de un marco teórico evolucionista ampliado, y sin desestimar la importancia de los procesos de aprendizaje e innovación a nivel organizacional, ponen énfasis en la complejidad y las capacidades de los agentes y el territorio (y los *feedback* entre ellos), para potenciar y retroalimentar los procesos de apropiación, cambio estructural y destrucción creativa.

conocimiento, como puede comprobarse en las iniciativas que funcionan en territorios con dinámicas productivas y niveles de desarrollo muy diferentes” (2001:11).

Así, mientras para los evolucionistas pioneros el énfasis se sitúa en la unidad empresarial o en sus redes, dejando difuso el marco del sistema económico e institucional (Coriat y Dosi, 2002); estos aportes refuerzan la orientación microeconómica pero como parte de un sistema complejo en el que es necesario comprender las vinculaciones y sus dinámicas en un entorno y momento histórico particular.

Estas vinculaciones se explicitan no sólo en las interacciones entre actores (públicos, privados), sino también entre éstos y el sistema institucional (marco regulatorio, capacidades de los recursos humanos) del territorio. Sin vinculaciones no hay *feedback*, lo que limitará los procesos de retroalimentación y aprendizaje conjunto.

De este modo, los aportes recientes subsana las debilidades del enfoque evolucionista básico integrando al análisis los niveles micro (la firma), meso (instituciones) y macro (perfil de especialización productiva); explicitando con ello que las relaciones entre éstos y sus dinámicas tendrán impactos sobre el desarrollo de las capacidades en firmas, instituciones y territorio a partir de un proceso de aprendizaje que se retroalimenta, influyendo y siendo influenciado por los actores que en él se desenvuelven.

1.4 Políticas Públicas y formación de capacidades

Los aportes teóricos de Oszlak y O' Donnell nos permiten definir las políticas públicas como “un conjunto de acciones y omisiones que manifiestan una determinada modalidad de intervención del estado en relación con una cuestión que concita la atención, interés o movilización de otros actores en la sociedad civil” (1981: 112). En estos términos, las políticas públicas surgen como respuestas a “cuestiones socialmente problematizadas”, permitiendo entrever la direccionalidad u orientación del Estado en su acción (o inacción).

Al mismo tiempo, estos autores argumentan que una toma de posición activa del Estado puede implicar el inicio y legitimación de una cuestión, así como acelerar, moderar y/o bloquear ciertas tendencias. Así, el análisis de las

políticas públicas, en tanto éstas expresan el accionar¹⁸ resultante de la interacción entre los actores de un territorio, permite comprender la compleja relación entre el Estado y la sociedad, y las reglas de juego¹⁹ que articulan tal relación.

En este marco van a leerse los instrumentos desarrollados y utilizados por el Estado a partir de los años ochenta que, con el propósito de influir en el proceso dinámico de aprendizaje tecnológico en el plano empresarial, reconocen la importancia de intervenir en la formación de capacidades a nivel firma para impulsar las capacidades de desarrollo de un territorio particular.

Entre ellos, las inversiones para desarrollar recursos humanos capaces de emprender actividades tecnológicas; el uso de las políticas industriales y de investigación y desarrollo (I+D) para crear una demanda de aprendizaje tecnológico y reforzar la oferta de capacidad tecnológica; la implementación de normas de calidad para fortalecer las capacidades tecno-organizacionales de las empresas. Es en este último tipo de políticas que pretendemos detenernos, por la relación con los conceptos desarrollados en el apartado 1.1.3 y el caso bajo estudio.

1.4.1 Normas de calidad y programas estatales a nivel firma

La implementación de normas de calidad representa uno de los elementos conceptuales más relevantes desde la aproximación neoschumpeteriana-evolucionista dado su enfoque integral de la firma y su capacidad de ser medido empíricamente de forma homogénea y sistemática (Kataishi y Hernández, 2017).

En principio, las normas de calidad pueden entenderse como rutinas explícitas, de carácter codificado, que cumplen el rol de formalizar una dinámica de comportamiento (Nelson 1991). El pasaje de prácticas informales hacia rutinas estandarizadas se apoya de forma directa sobre la codificación de la

¹⁸ Accionar que resulta del proceso social alrededor del surgimiento, tratamiento y resolución de cuestiones ante las que el Estado y otros actores toman posturas.

¹⁹ Fundamentalmente, el rol más importante del Estado y, tal vez por ello, el más difícil de llevar a cabo, es establecer y reforzar la institucionalidad, es decir, las reglas de juego que incentiven a la participación económica y creativa por parte de todos los ciudadanos" (Madoery 2001a:13).

información circulante dentro de la firma. El mayor nivel de formalización conlleva a la necesidad de explicitar prácticas y procedimientos ofreciendo, a partir de su análisis, posibilidades de mejora concretas de la actividad productiva.

No puede dejar de mencionarse que explicitar, formalizar e implementar prácticas no es tarea sencilla. Los cambios en las firmas son, en general, difíciles de implementar porque rutinas preestablecidas poseen un alto componente inercial y modificarlas requiere de grandes esfuerzos por parte de todas las partes de la organización (que incluso pueden manifestarse con resistencia al cambio). Estos procesos son costosos y suelen ser evaluados en el marco de análisis costo-beneficio, aunque dicha aproximación difícilmente pueda contemplar el impacto de la transformación de la firma al explicitar sus rutinas, analizarlas y mejorarlas (Kataishi y Hernández, 2017).

El anterior es uno de los roles que poseen las normas de calidad en la conducta empresarial. Otro viene dado a raíz de que, en determinados contextos y actividades²⁰, el requerimiento de normas de calidad de procesos y/o productos se convierte en un medio por el cual se accede a la interacción con clientes o proveedores, funcionando como umbral mínimo de conocimientos, prácticas y establecimiento de procesos productivos estandarizados para el acceso a determinados mercados (Anderson et al., 1999; Kaplinsky y Morris, 2009).

Una tercera dimensión está asociada con la visión de las normas de calidad como ventajas competitivas, mecanismos de diferenciación y herramientas generadoras de percepción de prestigio y trayectoria en las empresas. Este rol, clave hace algunas décadas, ha pasado a ocupar un rol cada vez menos preponderante en los países desarrollados²¹, aunque en los países en desarrollo es aún un factor sumamente importante en la distinción de las

²⁰ Mientras que las barreras arancelarias han tendido a decrecer en los últimos años gracias a los acuerdos de alcance multilateral y bilateral, hay un interés creciente en el impacto que tienen las barreras no arancelarias, en particular las vinculadas a normas técnicas y estándares (Berlinski, 2001 y 2003). Esto típicamente se da en cadenas globales de valor, la provisión de algunas industrias (petrolera por ejemplo) y en el acceso a mercados particularmente restrictivos en torno al establecimiento de restricciones de tipo para-arancelarias (Kataishi y Hernández, 2017).

²¹ Dado que ya no es un factor diferenciador porque la mayoría de las firmas operan bajo normas de calidad.

prácticas empresariales (Ebrahtmpour et al., 1984; Thai Hoang et al., 2006; Awan et al., 2009).

Estas últimas dos consideraciones son importantes como medio de vinculación de la firma con el exterior, pero en el marco de este trabajo se entiende que no pueden mantenerse en el tiempo si la primera no opera. Es decir, para sustentar en el tiempo el requisito de umbral mínimo (para-arancelario) y/o herramienta de diferenciación, la firma debe ser capaz de sostener y mejorar, de manera continua, sus prácticas internas.

En particular, es la implementación sistemática de sus rutinas estandarizadas lo que permite y acompaña su proceso de aprendizaje organizacional, de carácter acumulativo, promoviendo la generación de respuestas endógenas a las problemáticas que detecta. En otras palabras, la firma puede responder (adaptarse, responder a nuevos mercados, diferenciarse) porque aprende a modificar y mejorar sus prácticas, en base al análisis y replanteamiento crítico constante, incrementado sus capacidades internas.

Es interesante preguntarnos aquí porqué los estados diseñan e implementan este tipo de herramientas públicas como estrategias de desarrollo local. En primer lugar se considera que este tipo de herramientas permite considerar las particularidades del territorio, fijando los esfuerzos en los sectores o ramas de actividad que se desea potenciar, esperando con ello incrementar capacidades a nivel micro y territorial. En segundo lugar, porque los hacedores de política pública reconocen que las MiPyMEs locales requieren de un acercamiento blando, gradual, a la gestión de la calidad.

Es decir, las normas internacionalmente reconocidas, como las ISO, suelen fijar un umbral mínimo de capacidades que puede estar muy por encima de las capacidades de las firmas locales, caracterizadas en la mayoría de los casos por gran informalidad. En esta línea, la definición de herramientas territoriales específicas cobra relevancia, en tanto permite transitar un camino de aprendizaje paulatino acercando las capacidades de las firmas del territorio a los mayores estándares reconocidos internacionalmente.

Por tanto, el esfuerzo de este trabajo estará centrado en entender las relaciones entre programas públicos de gestión de calidad que definen

atributos específicos de implementación, y capacidades a nivel firma; entendiendo que la implementación de estos atributos de manera rutinaria tiene un impacto directo sobre las capacidades de las firmas, las que además influye sobre las vinculaciones y formas de relacionamiento que dichas firmas tienen con su contexto inmediato. El programa público Sello de Calidad Certificada Tierra del Fuego – Fin del Mundo implementado en la provincia de Tierra del Fuego en el período 2011-2018, y en particular el compartimiento de las MiPyMEs que certificaron en el período 2011-2015, será analizado bajo esta lógica.

1.4.2 Antecedentes de gestión y evaluación de políticas públicas de promoción de la calidad

En este marco de complejidad, y reconociendo la relevancia de este tipo de políticas públicas, resulta necesario evaluar sus resultados. No como un paso ex-post orientado sobre todo a rendición de cuentas y control de eficiencia y eficacia, sino reconociendo que la evaluación de las políticas es un proceso formativo que incluye a todas las fases del desarrollo de las mismas, ligado por tanto a un proceso de aprendizaje de políticas²² (*policy learning*) (Aranguren et. al., 2013).

En primer término vale decir que, a pesar de su importancia, no son muchos los trabajos empíricos en torno a la evaluación de políticas de desarrollo local en general. Esto obedece a múltiples razones, involucrando no sólo la poca producción en torno a cómo realizar estas tareas a nivel conceptual y metodológico (requiriendo grandes esfuerzos cuando se incluyen impactos de carácter cualitativos), sino también por la posible limitación de acceso a datos que permiten profundizar el entendimiento de los procesos de evaluación de políticas.

²² “El aprendizaje en el proceso de las políticas es, por lo tanto, un proceso de «aprender haciendo» (*learning by doing*) y de «aprender interactuando» (*learning by interacting*), y la inteligencia política es el resultado de combinar estos tipos de aprendizaje”. Sin embargo, “el aprendizaje de políticas permanece como un concepto relativamente vago que requiere un mayor aterrizaje en la práctica” (Aranguren et. al. 2013: 159).

Respecto a estudios empíricos relacionados con experiencias de políticas públicas orientadas a la implementación de sistemas de gestión de calidad (o similares), encontramos una revisión de los principales tipos de Sellos de Calidad usados en alimentos a nivel mundial, muchos de los cuales son regulados por el Estado en el marco del establecimiento de una política de calidad nacional (Oyarzún, 2002).

Si bien este trabajo resalta características deseadas en el diseño e implementación de los instrumentos para garantizar su éxito, es parcial en tanto sólo hace referencia a un sector particular (agroalimentos) y presenta a los Sellos de Calidad como una herramienta de diferenciación comercial de producto en el mercado local/global, y no como una estrategia explícita de intervención pensada en la generación de capacidades al interior de las firmas. Para los casos nacionales en particular, no se encontró material académico sino normativo, los que serán considerados oportunamente (capítulo II) como fuentes de información. Por tanto, esta revisión no brindó las herramientas esperadas en cuanto a metodología y medición de resultados para evaluar política de desarrollo local en general y de políticas de calidad en particular.

Si resultaron considerables los aportes resultantes de trabajo de investigación orientados a analizar los efectos de los instrumento de financiación administrado por la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica, sobre el desempeño innovador de las firmas argentinas. En particular, estos trabajos (Peirano, 2011, Baruj et al., 2016; Pereira et al., 2016; Lerena et al., 2017) indagan acerca de la oportunidad de las herramientas para propiciar una mejora en la intensidad innovadora y los resultados de innovación de las firmas.

La pertinencia de estos aportes (en especial Pereira et al., 2016) se suscita en el acento que ponen en los procesos de construcción que se suceden mientras una política se aplica, independientemente que se traduzcan en nuevos productos o procesos. De esta forma, lo central está en los procesos de implementación (para el caso bajo estudio se refiere a la implementación de un Sistema de Gestión de Calidad), entendiendo que es como resultado de estos procesos que las firmas generan nuevos y mejores vínculos con su contexto (otras firmas, universidades y centros de investigación, e instituciones de

gobierno e intermedias) y profundizan (o desarrollan) su conducta innovadora; todo lo cual retroalimenta futuros procesos y mejora su posición competitiva.

Claramente, esta perspectiva de análisis de las políticas públicas resalta, más allá de los resultados tangibles de corto plazo (buscado por las evaluaciones tradicionales), la creación de capacidades internas a las firmas y sus procesos de aprendizaje, los que en el mediano plazo resultan más importantes que el impacto específico de una innovación en concreto.

Estas estrategias de aproximación empírica “pueden contribuir a una mejor calidad de políticas públicas que promuevan la generación y circulación del conocimiento y, por esa vía, fortalezcan la competitividad de las firmas y de la economía en su conjunto. En particular, esto resulta de interés estratégico en los países en desarrollo como el nuestro, en los cuales la implementación de políticas orientadas al desarrollo de las capacidades endógenas puede ser decisiva” (Lerena et al., 2017: 34). A la luz de estos conceptos será analizado el impacto del programa Sello TDF en el período 2011-2018 para las empresas que certificaron durante 2011-2015 en la provincia de Tierra del Fuego.

1.5. Estrategia metodológica para el abordaje del estudio de caso

Se adoptó como estrategia analítica una aproximación mixta en la que se utilizaron herramientas cuantitativas y cualitativas de análisis de los datos relevados. Esto a raíz de que se considera necesario no sólo una medición global para caracterizar al programa, las MiPyMEs participantes y los efectos sobre las capacidades al interior de las firmas, sino también una caracterización puntual de las modalidades complejas que asumen estas dinámicas en un contexto particular.

Esta estrategia puede diferenciar dos planos. El primero, abocado al análisis documental para entender las particularidades del programa, su creación y ejecución, así como comparativa con casos nacionales y provinciales de naturaleza similar. Para ello se utilizaron fuentes secundarias (normativas provinciales y resoluciones ministeriales; protocolos y sus revisiones; informes de gestión de las autoridades de aplicación) y contacto con informantes claves,

quienes por su vivencia y experiencias pudieron dar cuenta de elementos fundamentales de los casos revisados (Sautu, 2004).

El segundo plano, que conforma el núcleo del trabajo empírico, tiene dos grandes propósitos. El primero orientado a caracterizar las firmas certificadas (estrategia, estructura y contexto en el que se desenvuelven). El segundo, centrado en recabar las perspectivas de los actores en torno al programa y explorar los cambios en las capacidades tecno-organizacionales; los eslabonamientos productivos y de contexto; y la conducta innovadora de las firmas certificadas.

Para ello se utilizó tanto evidencia recolectada de fuentes primarias basadas en entrevistas semi-estructuradas a MiPyMEs certificadas por el Sello de Calidad Certificada – Fin del Mundo, como información disponible en fuentes secundarias (informes de auditorías de las certificadoras; manuales de calidad y registros productivos de las MiPyMEs certificadas; revisión de expedientes en resguardo de la Secretaría de Desarrollo Local y PyME para consolidar información de las entrevistas). Las entrevistas fueron implementadas en forma presencial, con una duración aproximada de entre una y dos horas.

La modalidad de entrevistas semi-estructuradas se presenta como una de las mejores técnicas, ya que brinda información de acuerdo a los significados atribuidos por los actores sociales a los acontecimientos por los que han atravesado; proporciona al investigador la oportunidad de clarificar y repreguntar en un marco de interacción directo, flexible, personalizado y espontáneo; y representa la posibilidad de recuperar los sentidos que se ocultan tras la homogeneidad de los datos que se recogen con las técnicas cuantitativas (Kornblit, 2007), en un marco de realidad holística y fidelidad de la perspectiva de los actores involucrados en ella (Sautu, 2004).

Asimismo, este abordaje permitió entender cómo se sucedieron los hechos, sus razones inmediatas y el contexto en el que se sucedieron (Neiman y Quaranta, 2006). La búsqueda estuvo centrada en apreciar su unicidad y complejidad. La unicidad se refiere a su singularidad, aquello distintivo e importante que desde varios ángulos sólo entienden las personas próximas al caso y que lo diferencian de otros casos. La complejidad se refiere al juego de interrelaciones

políticas, económicas, sociales, culturales, personales, históricas, temporales y espaciales, que ocurren dentro del contexto (Stake, 1994).

La información proveniente de las entrevistas fue volcada en una matriz de análisis de datos. La información cuantitativa resultante se procesó mediante estadística descriptiva a fin de establecer las características de las MiPyMEs relevadas y abordar el análisis respecto a las capacidades al interior de éstas (creación o fortalecimiento; cuáles y dónde). Esta información se complementó con análisis cualitativo mediante la utilización del modo analítico (Kornblit, 2007), para lo cual se constituyeron categorías y núcleos temáticos en función de la información brindada por los entrevistados, centrando los esfuerzos en recabar las perspectivas de los actores en torno al programa y la valoración de capacidades creadas o fortalecidas. La comparación temática de las entrevistas permitió llegar a resultados que contribuyeron a responder las preguntas de investigación comprendiendo los significados comunes atribuidos por los diferentes actores involucrados.

Capítulo II. Antecedentes: Experiencias argentinas de sellos de calidad y políticas afines

Existen diferentes tipos de normas²³ de certificación, entre las que podemos mencionar normas de gestión de la calidad²⁴, gestión ambiental²⁵, de riesgos y seguridad de trabajo²⁶, de personas²⁷. Estas normas son de implementación voluntaria por parte de firmas u organizaciones y requieren atravesar por un proceso de certificación para ostentar su uso.

Tal certificación se refiere al procedimiento mediante el cual un organismo de certificación, independiente y autorizado, generalmente conocido como certificación de tercera parte, valida un sistema aplicado por una firma u organización, verificando si la misma cumple o no lo dispuesto por una norma, reconocida y oficial. Este proceso de evaluación de conformidad da como resultado un informe escrito en relación a un producto, servicio o proceso, asegurando que éste responde a ciertos requisitos, características y/o exigencias específicas previamente establecidas²⁸.

En particular, las normas de gestión de calidad engloban un conjunto de acciones, medidas y soluciones, planificadas y sistematizadas, orientadas a la mejora continua de los procesos internos de una firma u organización (Cubillos Rodríguez y Roza Rodríguez, 2009). Por tanto, las certificaciones de calidad buscan garantizar la implementación de estas condiciones previamente establecidas, los requisitos de calidad, buscando ofrecer confianza sobre un producto o servicio.

²³ La International Standardization Organization es la desarrolladora de normas internacionales más importante del mundo, conocidas como normas ISO.

²⁴ La norma ISO 9001 es la norma de sistemas de gestión de la calidad (SGC) más reconocida internacionalmente, superando el millón de certificados en todo el mundo. Desde su vigencia en los años `80, han sido muchas las certificaciones de SGC específicos, derivados de la norma ISO 9001, que se han desarrollado en el mundo. Entre ellas las aplicables a sectores tales como automoción, aeroespacial, defensa, salud, medicina, tecnologías de la información y comunicación y alimentos.

²⁵ La norma ISO 14000 es la norma de sistemas de gestión ambiental más reconocida internacionalmente.

²⁶ Normas que aseguran que las firmas no van a cometer negligencias en materia de seguridad y que todos los sistemas están correctamente implantados. Entre ellas: ISO 27001, ISO 22301, ISO 39001 o ISO 45001.

²⁷ La norma ISO 17024 avala la experiencia, profesionalidad y cualidad del personal de una empresa para ejercer su puesto como técnico, auditor o gestor de calidad.

²⁸ <https://www.iso.org/fr/certification.html>

Esta concepción ha mutado en el tiempo conforme ha evolucionado el concepto de calidad en general y de normas de calidad en particular (Cubillos Rodríguez y Rozo Rodríguez, 2009). Si bien no es intención de este trabajo hacer una revisión histórica exhaustiva, si lo es dejar explicitado que su importancia creciente, al igual que sus permanentes revisiones y actualizaciones²⁹, obedecen a estos cambios históricos (Crosby, 1979; Juran, 1981).

Así, en los años de la Revolución Industrial (siglo XIX), donde el trabajo manual es reemplazado por el trabajo mecánico, las cadenas de producción adquieren mayor complejidad y simultáneamente surge el papel del inspector, asociado con la primer acción de control de calidad. Entre los años 1930 y 1950, las firmas no sólo dejan ver su interés por la inspección, sino también por los controles estadísticos, procesos favorecidos por los avances tecnológicos de la época, pasándose de la inspección a un control más global. Entre los años 1950 y 1980, las firmas comienzan a utilizar los primeros sistemas de calidad. Los procesos de la firma se desglosan en etapas con el propósito de observar y detectar los fallos que en ellas se originan. La priorización no está en la cantidad de productos obtenidos, sino en la calidad de los mismos.

Es a partir de los años 80 y hasta mediados de los 90, donde la calidad se asume como un proceso estratégico, siendo éste uno de los cambios más significativos que ha tenido el concepto, pues a partir de este momento se introducen los procesos de mejora continua. La calidad, que ahora ya no es impulsada por inspectores sino por la dirección, se contempla como una ventaja competitiva. Además, toma como centro de acción las necesidades del cliente. Los sistemas de gestión de calidad se consolidan y la implicación del personal aumenta.

A partir de los años 90 y hasta la fecha, la distinción entre producto y servicio desaparece. Todo forma parte de un nuevo concepto, la Calidad Total, es decir, el proceso en su conjunto. Adicionalmente, la figura del cliente adquiere mayor

²⁹ Vigente desde los años 80, la norma ISO 9001 ha incorporado mejoras y avances en función de las necesidades y, sobre todo, de la propia evolución del concepto de calidad empresarial. La última actualización se corresponde a Septiembre 2015.

protagonismo que en la etapa anterior, incluyéndose las etapas de posventa. Los sistemas de gestión de calidad se adaptan y perfeccionan.

De esta forma, tal como fuera explicitado en el capítulo I (apartado 1.4.1), se considera que la certificación de normas de calidad propicia ventajas competitivas para las firmas, en tanto se convierten en mecanismos de diferenciación frente a otras firmas, reforzando la credibilidad de los clientes, y la percepción de prestigio y trayectoria de las empresas certificadas. Incluso, en algunas áreas, permite superar barreras no arancelarias (legales o contractuales, vinculadas a normas técnicas y estándares) establecidas por mercados internacionales, colaborando entonces en la apertura de nuevos mercados externos para las empresas locales.

Más aún, el diseño e implementación de este tipo de herramientas públicas por parte de los gobiernos locales como estrategias de desarrollo, permite no sólo considerar las particularidades del territorio, fijando los esfuerzos en los sectores o ramas de actividad que se desea potenciar, sino principalmente un acercamiento blando a la gestión de la calidad por parte de las MiPyMEs locales, caracterizadas en la mayoría de los casos por gran informalidad y con capacidades muy por debajo del umbral mínimo requerido por las normas internacionalmente reconocidas.

En este marco, la utilización de Sellos de Certificación, Sellos de Conformidad, Sello de Calidad o distintivos de características especiales en productos y servicios (en adelante Sellos de Calidad³⁰), en particular en alimentos, se ha convertido en una tendencia mundial. Al igual que lo es el incremento en el interés del consumidor por saber cómo se ha producido lo que consumirá (FAO, 2009). Estos instrumentos se han sustentado en la idea de posicionamiento y diferenciación como estrategia competitiva, sosteniendo que las MiPyMEs que son acompañadas por una política pública que priorice el agregado de valor pueden mejorar su inserción en los mercados (Mulder, 1998; Niño de Zepeda y Echávarri, 1999; Oyarzún, 2002).

³⁰ Se decide llamar a todo el conjunto de esta forma, no sólo para simplificar, sino porque todas estas herramientas, a pesar de sus diferentes nombres, tienen por objeto la mejora de la calidad, prestando especial atención al modo de producir y al origen de los productos como atributos diferenciadores.

Bajo esta perspectiva, en este capítulo se presentarán las experiencias de política pública surgidas como Sellos de Calidad, tanto a nivel nacional, como regional y provincial. A raíz de que no son muchas las herramientas de este tipo que existen en Argentina, y por considerar que todas fueron concebidas prestando especial atención al modo de producir y al origen de los productos, procurando que estos atributos se conviertan en elementos diferenciadores ante los mercados y los consumidores, se ha decidido abordar a todas las existentes al momento. En el capítulo III, una vez expuesto el caso del Sello TDF, se procederá a profundizar sobre las diferencias y similitudes entre estas herramientas, con principal foco en aquellas que incluyan entre su normativa la obligatoriedad de cumplimiento de protocolos de certificación.

Vale decir que los protocolos se entienden como documentos escritos, normas, de carácter técnico, que definen, de manera ordenada y detallada, los atributos generales y particulares que deben cumplir los productos o servicios que aspiren al uso de un Sello de Calidad; así como también la especificación de las evidencias formales, estandarizadas, que deben reflejar el accionar del interesado (registros, planes, diagramas).

En el análisis de todas las herramientas se pondrá foco en las normativas de creación y reglamentación; objetivos; protocolos vigentes (alcance de certificación y sectores involucrados); quiénes pueden participar; autoridad de aplicación y procedimiento de aplicación; casos de implementación -empresas certificadas- y beneficios adicionales a los que se puede acceder por contar con la certificación de la política respectiva.

Toda la información proporcionada en este capítulo ha sido suministrada por fuentes oficiales (leyes nacionales y provinciales, decretos reglamentarios, resoluciones ministeriales, sitios webs), tomando contacto con informantes claves para indagar sobre disponibilidad de información actualizada.

2.1 Herramientas nacionales

Existen dos tipos de herramientas vinculadas al establecimiento de marcas: marcas colectivas y marcas de certificación. La primera de ellas se define como signos que permiten distinguir el origen geográfico, el material, el modo de

fabricación u otras características comunes de los bienes y servicios de las distintas empresas que la utilizan. La marca colectiva sólo puede ser utilizada por un grupo específico de empresas (por ejemplo, los miembros de una asociación), siendo su función informar al público acerca de las características comunes del/los producto/s y/o servicios; y su uso suele estar normado por un reglamento de uso de la marca. En el cuerpo normativo nacional³¹ este tipo de herramientas surgen como complementarias de la economía social y su eje central es estimular el desarrollo integral de personas emprendedoras de escasos recursos o en situación de vulnerabilidad social (Niubo, 2009).

Las marcas de certificación se otorgan a productos que cumplen con requisitos previamente definidos, sin que sea necesaria la pertenencia a ninguna agrupación o entidad. Existen al menos tres tipos de marcas de certificación: a) las que certifican que los productos o servicios se originan en una región geográfica determinada; b) las que certifican que tienen ciertos estándares en relación con la calidad, materiales o modo de fabricación; y c) las que certifican que respetan ciertos estándares del elaborador de los productos o del prestador de los servicios (Niubo, 2009).

Estas marcas pueden utilizarse junto con la marca de fábrica de un producto determinado, y su uso prueba que los productos y/o servicios de la empresa interesada cumplen con las normas exigidas, ya que sus titulares deben implementar sistemas especiales que cumplan con cualidades o características específicas previamente establecidas para obtener su derecho de uso.

Si bien existen proyectos de ley sobre la materia, en nuestro país el ordenamiento jurídico no contempla las marcas de certificación y por ello se utiliza el sistema de marcas tradicional para registrar estos Sellos de Calidad.

Este es el caso del Sello “Alimentos Argentinos, una elección natural”, y su versión en idioma inglés “Argentine Food, a Natural Choice”, en adelante Sello Alimentos Argentinos (SAA), instituido en el año 2005. La titularidad marcaria ante el Registro del Instituto Nacional de la Propiedad Industrial (INPI) corresponde a la ex Secretaría de Agricultura Ganadería, Pesca y Alimentos

³¹ Ley Nacional N° 26.355 de 2008, reglamentada por Decreto N° 1.384/2008.

(SAGPyA) de la Nación, y su sistema de obtención se encuentra normado por la Resolución N° 392/05. En 2014 el Sello es sancionado con fuerza de Ley³².

2.1.1 Sello Alimentos Argentinos



El SAA es una marca país, gratuita, que de acuerdo al art. N° 3 de la Ley Nacional N° 26.967, persigue los siguientes objetivos:

“a) Promover y resguardar la autenticidad y originalidad de los alimentos argentinos, en virtud de las circunstancias sociales, culturales y naturales de producción, elaboración y transformación.

b) Impulsar la incorporación de atributos de valor diferencial en los alimentos argentinos.

c) Promover la diferenciación de los productos que voluntariamente ingresen al sistema, en los canales de comercialización y en los puntos de venta; y el reconocimiento inmediato por parte del consumidor de una calidad que satisface una expectativa o gusto determinado por sobre los estándares que fija el Código Alimentario Argentino.

d) Brindar a clientes y consumidores garantía de que los productos son elaborados en conformidad a características específicas y/o condiciones especialmente establecidas en los respectivos protocolos.

e) Otorgar un distintivo especial a los alimentos argentinos que presenten atributos de valor característicos y constantes, y que respondan a criterios de valoración significativos, objetivos, mensurables y rastreables.

f) Difundir y promocionar las características de valoración de los productos que ingresen al sistema voluntariamente.

³² Ley Nacional N° 26.967 de 2014. Por medio de la Resolución N° 69/2015 de la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca, establece a la Dirección de Agroalimentos de la Dirección Nacional de Procesos y Tecnologías, dependiente de la Subsecretaría de Agregado de Valor y Nuevas Tecnologías, como autoridad de aplicación, quedando a su cargo la administración del Sello “Alimentos Argentinos, Una Elección Natural” y su versión en idioma inglés.

g) Fomentar la coordinación de los actores involucrados en las cadenas agroalimentarias”.

En esta línea, el instrumento persigue un doble propósito. Por el lado de las empresas, elevar los estándares de la producción local, poniendo énfasis en el agregado de valor por medio de la diferenciación de calidad, promoviendo con eso el reconocimiento de la industria nacional. Por el lado del consumidor, permitirles a éstos reconocer la excelencia en la calidad de los productos agroalimentarios nacionales.

Actualmente son 51 los protocolos oficializados para distintos alimentos (para uno o un grupo determinado de productos)³³. Sus requisitos respetan la normativa nacional e internacional vinculada a la producción de alimentos, y establecen criterios generales y atributos diferenciadores (estructura común para todos los protocolos vigentes) que deben implementar y cumplir todas las personas físicas o jurídicas, productores o elaboradores de alimentos de toda la Argentina, con intenciones de hacer uso de la herramienta nacional en cada sector protocolizado.

Los mencionados protocolos³⁴ han sido elaborados en forma conjunta entre técnicos de empresas interesadas en obtener el Sello, el Ministerio de Agroindustria (ex Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca); el Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI); el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA); el Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria (SENASA); el Instituto Nacional de Investigación y Desarrollo Pesquero (INIDEP); entre otras instituciones, cámaras y asociaciones propias de los sectores protocolizados. En instancia de constitución y validación, los protocolos son compartidos mediante consulta pública.

³³ Entre los protocolos oficializados: aceites de oliva, girasol y soja; vinos; pastas secas; harinas; agua mineral; sal; dulces de leche, yogur y quesos; yerba mate y té; confituras y afines; pasas de uvas; frutas frescas (limones; kiwi; arándanos, frutillas; manzanas; peras; cerezas, naranja; mandarina); hongos; embutidos; productos de mar congelados (calamar Illex Argentinus; langostinos; trucha); carne bovina enfriada y envasada al vacío; entre otros. Para protocolos oficializados véase:

<http://www.alimentosargentinos.gob.ar/HomeAlimentos/Sello/oficializados.php>

³⁴ En cada protocolo vigente se explicitan las entidades y/o profesionales intervinientes en su confección.

Tabla Nº 1: Estructura de protocolos particulares vigentes: SAA

a) Introducción: Presentación del sector e importancia nacional
b) Alcance: Definición específica de las actividades comprendidas en el Protocolo
c) Criterios generales: Referencia documental; recomendaciones de certificaciones adicionales (ejemplo: ISO 14000) y/o uso de laboratorios oficiales
d) Fundamentos de atributos diferenciadores de producto, proceso y envase
e) Atributos diferenciadores: <ul style="list-style-type: none">a. De Producto: Valores diferenciales de las materias primas a utilizar.b. De Proceso: Trazabilidad e implementación de Buenas Prácticas Agrícolas (BPA); de Manufactura (BPM) o de un Sistema de Análisis de Peligros y Puntos Críticos de Control (HACCP, por sus siglas en inglés), según corresponda.c. De Envases: Utilización de materiales con características específicas que hacen a la inocuidad y la conservación del alimento o bebida que contienen.
f) Glosario
g) Autoridades y/o profesionales intervinientes en la confección del protocolo

Fuente: Elaboración propia en base a protocolos Sello Alimentos Argentinos vigentes

En cuanto al procedimiento de aplicación, los interesados deben contactarse con la autoridad de aplicación, enviando datos de la empresa y el/los producto/s que desean certificar³⁵. Una vez implementado el Protocolo respectivo, la empresa debe realizar una auditoría de tercera parte (entidades independientes, registradas en el Organismo Argentino de Acreditación –OAA- y habilitadas para certificar el SAA³⁶) que, verificando el cumplimiento de lo establecido, emite un conforme de auditoría.

Con el conforme de auditoría, mediante resolución ministerial se cede de manera gratuita y por un período de 2 (dos) años, el derecho de uso del SAA sin exclusividad, período durante el cual las empresas certificadas deben realizar 4 (cuatro) auditorías³⁷. El acto es formalizado mediante firma de un contrato de uso entre el interesado y las autoridades del Ministerio, siendo su aprobación publicada en el Boletín Oficial de la República Argentina. Las renovaciones son de idéntico carácter y por igual período de tiempo.

³⁵ En la web oficial se detalla toda la documentación a presentar.

³⁶ Son 14 las certificadoras habilitadas para auditar el Sello Alimentos Argentinos, según consta en página oficial.

³⁷ 2 por año, las que podrán ser semestrales dependiendo del tipo de producción a auditar.

Asimismo, la Ley Nacional N° 29.967 establece la creación de una Comisión Asesora de los Alimentos Argentinos, encargada de las tareas de asesoramiento, apoyo y promoción del Sello. Los integrantes (representantes de diferentes áreas de la función pública) ejercen sus respectivas representaciones con carácter “ad honorem”, estableciéndose entre sus funciones³⁸: “a) Recomendar requisitos y procedimientos para los aspirantes a la obtención del Sello; b) Recomendar las modificaciones que resulten necesarias introducir a los protocolos que se establezcan para mantener su permanente adecuación a los adelantos que se produzcan en la materia; c) Evaluar los antecedentes y proponer los candidatos; y d) Fomentar la coordinación de acciones conjuntas para impulsar la incorporación de atributos diferenciadores en los alimentos argentinos y promover en los canales de la comercialización los productos que voluntariamente ingresen al sistema”.

Las empresas certificadas pueden recibir beneficios adicionales tales como reintegros sobre los derechos de exportación³⁹; participar sin costos de una feria anual del calendario fijado por la Agencia Argentina de Inversiones y Comercio Internacional⁴⁰; tener presencia con stands en ferias, exposiciones, seminarios y rondas de negocios nacionales e internacionales; realizar capacitaciones desarrolladas por la autoridad de aplicación; y contar con promoción institucional de los productos en el catálogo web del Ministerio de Agroindustria.

Desde su creación, el Sello Alimentos Argentinos ha sido otorgado a 30 empresas que elaboran alimentos en distintas provincias, contando con más de 100 productos certificados.

³⁸ Artículo N° 8 de la Ley Nacional N° 29.967.

³⁹ Por Decreto del Poder Ejecutivo Nacional N° 1341/16, se establece un 5% adicional a la posición arancelaria en los Reintegros a la Exportación.

⁴⁰ De acuerdo a información oficial, en las restantes ferias abonarán una categoría inferior a la que le corresponda según la clasificación SEPYME.

2.2 Herramientas regionales vinculadas al origen: Denominaciones de Origen e Identificaciones Geográficas



Las Denominaciones de Origen (DO) e Identificaciones Geográficas (IG) surgen como instrumentos hábiles para crear valor, usualmente pensadas para promover el desarrollo de zonas rurales, facilitar a los productores un mejor acceso al mercado, la protección del medio ambiente y la sostenibilidad en el uso de los factores de producción (Niubo, 2009).

Estas herramientas interrelacionan elementos socioculturales, agroecológicos, jurídicos y económicos. Esto se debe a que no sólo involucran una ubicación determinada y las características climáticas y de suelo de la región productora, sino también el cúmulo de tradiciones, costumbres, prácticas y técnicas aplicadas a la producción y/o elaboración de un producto. En tal sentido, permiten certificar los atributos diferenciales que ostentan ciertos productos gracias a la vinculación con su origen, más allá del espacio y el tiempo, y simultáneamente acordar una protección y diferenciación que les confiere mayor valor agregado (Bruno, 2017).

En este sentido, el potencial de los productos ligados al origen radica en su calidad específica, resultado de la combinación de recursos naturales y técnicas o prácticas de producción locales relacionadas con la historia y la cultura (FAO, 2009).

Este sistema no es nuevo a nivel internacional⁴¹, y pueden encontrarse en el mundo muchos ejemplos que han adquirido una reputación⁴² que, de no ser adecuadamente protegida, podría ser desvirtuada en forma deshonestamente por

⁴¹ Se inicia en Europa a raíz de presiones de las organizaciones de productores y distintos gobiernos de países europeos para tratar de proteger tanto a los consumidores como a los pequeños productores contra el fraude y la imitación (FAO, 2009; Bruno, 2017).

⁴² Ejemplos de IG: "Toscana" para el aceite de oliva producido en esa región italiana (IG protegida en Italia por la Ley N° 169 de 1992), o "Roquefort" para cierto queso producido en Francia (IG protegida en la Unión Europea por Reglamento de la CE N° 2081/92 y en los Estados Unidos por el Registro de la Marca de Certificación US N° 571.798).

terceros no autorizados⁴³. Sin lugar a dudas, el hecho de que un “signo” desempeñe estas funciones depende de la legislación nacional y de la percepción que de él tengan los consumidores (Niubo, 2009).

En la Argentina⁴⁴ el sistema de protección de las IG y DO de Productos Agrícolas y Alimentarios se encuentra normado⁴⁵ por las leyes N° 25.163⁴⁶ de 1999; N° 25.380⁴⁷ de 2001, y su modificatoria N° 25.966 de 2004 (Decreto Reglamentario N° 556/09); siendo las Autoridades de Aplicación el Instituto Nacional de Vitivinicultura (INV) y el Ministerio de Agroindustria de Nación⁴⁸, respectivamente.

Aquí serán expuestas las iniciativas resultantes de la Ley Nacional N° 25.380, y su modificatoria N° 25.966, por ser más amplias en su alcance de producto y territorio. De acuerdo a las citadas normativas, las herramientas se definen como:

- a) IG: Aquella que identifica un producto como originario, de una región o localidad del territorio nacional, cuando determinada calidad u otras características del producto sean atribuibles fundamentalmente a su origen geográfico (art 2., Ley N° 25.966).
- b) DO: El nombre de una región, provincia, departamento, distrito, localidad o de un área del territorio nacional debidamente registrada que sirva para designar un producto originario de ellos y cuyas cualidades o

⁴³ Los consumidores se perjudican al creer estar adquiriendo un producto con cualidades y características específicas, cuando en realidad se trata de una imitación sin valor o bien carente del valor agregado que esa identificación conlleva. Los productores, a su vez, pierden una parte significativa de sus ganancias y ven mermada la reputación de sus productos (Niubo, 2009).

⁴⁴ <http://www.alimentosargentinos.gob.ar/HomeAlimentos/IGeo/index.php>

⁴⁵ Estas normas se dictaron considerando los estándares fijados en el Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (ADPIC), con el objetivo de proteger los productos argentinos en el mercado global y con la aspiración además, de posicionarlos y valorizarlos.

⁴⁶ La Ley Nacional N° 25.163 regula el sistema para el reconocimiento, protección y registro de las Indicaciones de Procedencia (IP), Indicaciones Geográficas (IG) y Denominaciones de Origen Controladas (DOC) para los vinos y bebidas espirituosas de origen vínico. Su Decreto Reglamentario es el N° 57/04.

⁴⁷ La Ley Nacional N° 25.380 regula el sistema para el reconocimiento, protección y registro de las IG y DO de productos agrícolas y alimentarios.

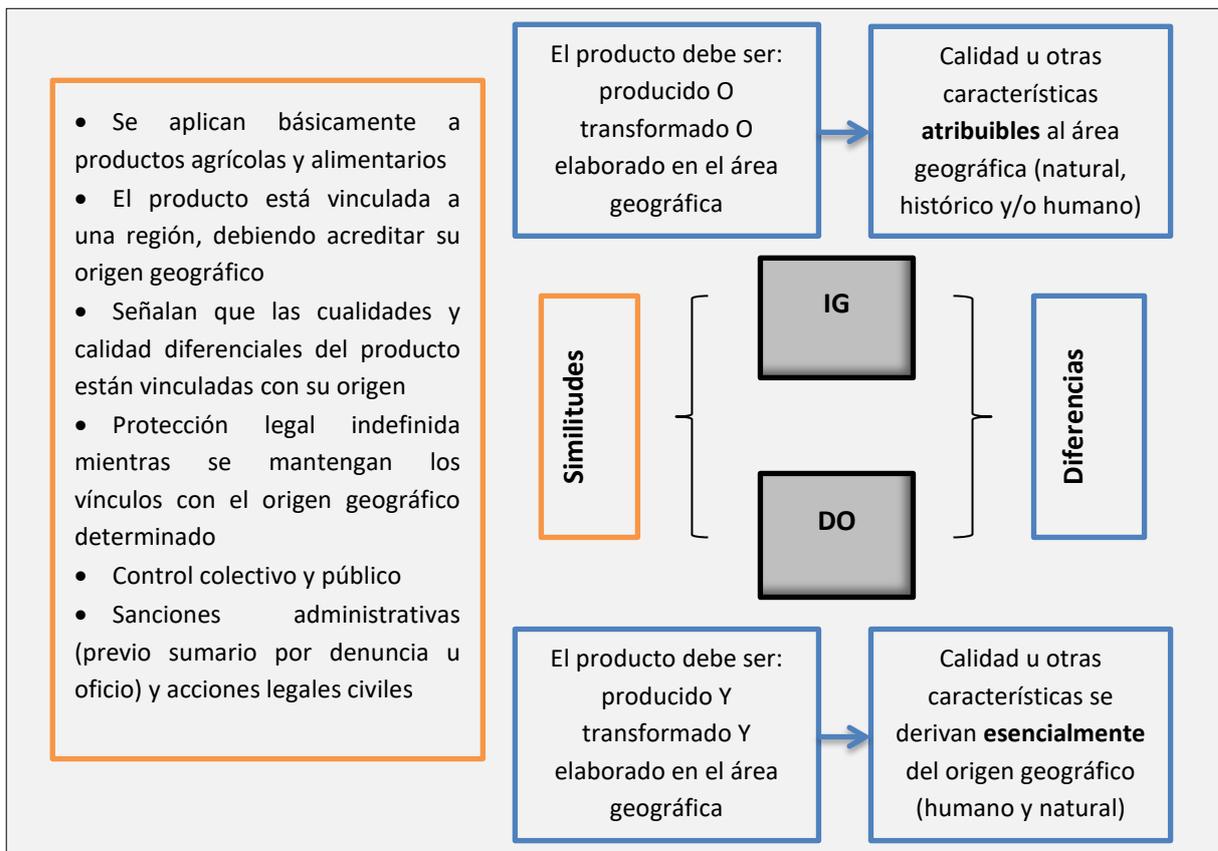
⁴⁸ En particular, es la Secretaría de Agregado de Valor, a través de la Oficina de Registro Nacional de IG y DO, creado por Resolución N° 587/2010, el organismo del Estado Nacional donde se tramitan las solicitudes de reconocimiento y registro de estas herramientas de diferenciación y agregado de valor. El Ministerio de Agricultura es titular de los signos distintivos del régimen de IG/DO para los productos agrícolas y alimentarios, aprobados por Resolución del Ministerio de Agricultura N° 546/2011.

características se deban exclusiva o esencialmente al medio geográfico, comprendidos los factores naturales y los factores humanos (art. 2, Ley N° 25.380).

Una IG es un signo identificatorio utilizado en productos cuya producción, transformación o elaboración se realice en una región geográfica (siempre que la actividad que se efectúe fuera de la zona no sea determinante en las características del producto final); siendo este origen geográfico específico lo que le permite atribuir determinadas cualidades diferenciales.

La DO es un tipo especial de IG, que se aplica a productos cuya producción, transformación y elaboración se realicen íntegramente en la zona geográfica delimitada; siendo este origen específico lo que determina de manera exclusiva o esencial sus características o calidad diferencial.

Gráfico N° 1: IG y Do: Similitudes y Diferencias



Fuente: Elaboración propia

Así las IG y las DO son herramientas que no crean características diferenciales, sino que permiten reconocer las existentes, convirtiéndose en herramientas deslocalizables. De ahí que lo significativo deviene del vínculo específico existente entre los productos, las personas y el lugar de origen. Para las IG estos vínculos pueden deberse a factores naturales (orografía, suelo, vegetación y clima), históricos (trayectoria del producto⁴⁹) y/o humanos (prácticas o técnicas de producción propias del lugar⁵⁰); mientras que para las DO se deben esencialmente a los factores humano y natural.

En suma, si bien ambas herramientas permiten diferenciar y hacer distinguible la calidad de un producto relacionada con su origen geográfico, otorgando protección legal al nombre, al producto y al grupo interesado, son diferentes en cuanto a la intensidad del vínculo existente entre el producto, las personas y el territorio; las exigencias en cuanto a la realización de las distintas fases de producción dentro del territorio y su sistema de control.

De acuerdo a la normativa nacional, pueden solicitar el registro las personas físicas o jurídicas que directamente se dediquen a la extracción, producción, transformación o elaboración del/los producto/s que se pretenden amparar bajo una IG/DO; o bien, las cámaras o asociaciones de fabricantes y/o productores, siempre que están estatutariamente autorizadas para ello. Las solicitudes de inscripción ante INPI de una IG o DO deben ser presentadas por un grupo de productores asociados, de hecho o formalmente, como asociación civil sin fines de lucro⁵¹.

En cuanto al procedimiento de aplicación, los interesados deben presentar ante la autoridad de aplicación la documentación exigida por ley (que incluye la especificación de etapas de producción, prácticas, características diferenciales

⁴⁹ Introducción del producto en la región; cambios realizados y adaptación al lugar, cuentos, leyendas, recetas.

⁵⁰ Métodos tradicionales (saberes colectivos transferidos entre generaciones) de producción; manejo, alimentación y transformación (estos métodos pueden implicar la existencia de etapas productivas diferentes a las convencionales); construcciones típicas.

⁵¹ La normativa vigente establece la excepcionalidad para una única persona física o jurídica siempre que: 1) Sea la única en la zona que produce un producto agropecuario o alimentario que es claramente diferente en su calidad o reputación a otros productos de su clase, y esa característica diferencial se funde en el origen geográfico. En estos casos las especificaciones del producto y su modo de producción serán revisadas para asegurar que no resulten en un monopolio sobre el producto; 2) Sea el productor con una participación superior al treinta por ciento (30%) del volumen total del producto en el área. En ambos casos, las especificaciones deben poder replicarse por otros productores del área delimitada.

de los productos, estudios y pruebas de origen⁵²), acompañada de avales provinciales. Con ello se procede a la evaluación de los requisitos jurídicos; el análisis técnico de las solicitudes; la verificación ante el INPI de la existencia de marcas previas vigentes (trámite de oposiciones) y la realización de una consulta pública (publicación en Boletín Oficial y en periódico local).

El análisis técnico incluye la realización de una auditoría de verificación (informe de evaluación) por parte de personal técnico de la Oficina de Registro de IG y DO. Sus consideraciones son elevadas para tratamiento (consulta de oposición) de la Comisión Nacional Asesora, quien funciona como cuerpo consultivo permanente y no vinculado dentro de la estructura orgánica de la autoridad de aplicación (art. 16, Ley N° 25.966)

Cumplidas todas las instancias administrativas, la autoridad de aplicación publicará las IG/DO otorgadas en el Boletín Oficial de la República Argentina, dará comunicación al INPI y tramitará (art. 38, Ley N° 25.966) por conducto del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, el registro en el exterior de las IG/DO conforme a los tratados internacionales en la materia.

Estas distinciones se entregan por única vez no teniendo fecha de caducidad, en tanto se mantengan las condiciones naturales o administrativas (renuncia de asociados, sanciones) que fundamentaron el otorgamiento (art.31, Ley N° 25.380).

La Ley N° 25.380 establece que por cada DO debe crearse un Consejo Regulador (art. 9), fijando sus integrantes (art. 10), forma jurídica (art. 11), funciones (art. 13 y art. 5 de ley N° 25.966) y recursos de funcionamiento (art 14). Este requisito no es obligatorio para el caso de las IG.

Tanto los titulares de una IG como de una DO absorben derechos y obligaciones. Entre los primeros el derecho de uso del nombre que los identifica, así como al uso exclusivo de los emblemas, distintivos, siglas,

⁵² Ejemplos: Melón media agua (IG): Estudios que demuestran cantidad de azúcar diferencial respecto a productos similares de otras localizaciones; Cordero Patagónico (IG): Estudios que demuestran perfil de ácidos grasos diferenciales por la movilidad del cordero en tierras patagónicas respecto a otras zonas; Chivito del Norte Neuquino (DO): Estudios (respaldados por INTA) que demuestran variedad genética adaptada a la zona, no existente en otras regiones.

logotipos, marbetes establecidos (art. 10, Ley N° 25.966). Entre las segundas, la obligación de cumplir con los atributos de origen previamente establecidos y justificados (naturales, históricos, humanos), existiendo un sistema de defensa público que funciona tanto a instancia de parte como de oficio. Al respecto, la Ley N° 25.380 establece las sanciones administrativas que serán aplicadas tanto para los imitadores fraudulentos (aquellos que usen las herramientas para productos que no son los verdaderos: art. 43) como para aquellos que, siendo parte del sistema (art. 42), cometen faltas, infracciones o controversias (art. 41).

Cabe mencionar que el control respecto al cumplimiento de los atributos diferenciales relacionados al origen no es necesariamente realizado por entidades de tercera parte. Es decir, se refiere a un autocontrol por parte de los poseedores de IG/DO. Los Consejos Reguladores de DO pueden definir que el control sea mediante auditorías de tercera parte, pero este es un requisito obligatorio de la normativa vigente.

Las empresas con IG/DO pueden acceder a beneficios adicionales tales como participar sin costos de una feria anual del calendario fijado por la Agencia Argentina de Inversiones y Comercio Internacional; tener presencia con stands en ferias, exposiciones, seminarios y rondas de negocios nacionales e internacionales; realizar capacitaciones desarrolladas por la autoridad de aplicación; acceder a programas de ayuda económica y contar con promoción institucional de los productos en el catálogo web del Ministerio de Agroindustria.

Desde su puesta en vigencia han sido 8 (ocho) los productos que han logrado reconocimiento y protección oficial mediante este sistema de valorización y agregado de valor: 5 (cinco) Indicaciones Geográficas⁵³ y 3 (tres) Denominaciones de Origen⁵⁴.

⁵³ Salame Típico de Colonia Caroya (Res. N° 37/14; Consejo de Promoción de la IG Salame Típico de Colonia Caroya); Cordero Patagónico (Res N° 326/14; Comité Regional de la IG Cordero Patagónico); Melón de Media Agua San Juan (Res. N° 549/14; Consejo de la IG Melón de Agua San Juan); Yerba Mate (Res. N° 13/16; Comité Promotor de IG Yerba Mate Argentina) y Alcauciles Platenses (Res. N° 31/16; Consejo de Promoción de la IG Alcauciles/Alcachofas Platenses).

⁵⁴ Chivito Criollo del Norte Neuquino (Res. N° 950/2010, Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca); Salame de Tandil (Res. N° 986/11, ex Ministerio de Agricultura de la Nación) y Dulce de Membrillo Rubio de San Juan (Res. N° 14/2018, Secretaría de Alimentos y Bioeconomía).

Gráfico N° 2: IG y DO vigentes en Argentina



Fuente: Dirección Nacional de Alimentos y Bebidas

2.3 Herramientas provinciales

2.3.1. Sello de Calidad Producto de La Pampa



El Sello de Calidad Producto de La Pampa⁵⁵ (en adelante, Sello de La Pampa), creado en el año 2005 por Ley Provincial N° 2189 (Decreto Reglamentario N° 1804/07), da origen a un sistema de calidad provincial, de carácter no obligatorio y de adhesión e implementación voluntaria, con el objetivo de mejorar la competitividad de las empresas pampeanas mediante la diferenciación e identificación de su producción, resaltando los valores asociados a la identidad y el patrimonio pampeano.

La marca fue registrada por la Provincia de La Pampa en el organismo nacional competente (INPI), determinándose en el “Manual de Aplicación Gráfica del Sello de Calidad Producto de la Pampa” la memoria descriptiva del logo, así como sus aplicaciones y condiciones de uso.

En todos los casos se conforman asociaciones civiles (consejo regulador), siendo estas las titulares marcarias.

⁵⁵ <http://ipp.lapampa.gob.ar/index.php>

En base a las consideraciones establecidas en el apartado 2.1 de este capítulo, el Sello de La Pampa puede ser entendido como Sello de Calidad, en tanto establece la especial relevancia de “atributos diferenciadores” tales como “composición del producto; origen de las materias primas; modo de producción; método de elaboración; características organolépticas superiores; y aspectos sociales y culturales” (art. 2 Ley N° 2189). En este marco, “a efectos de garantizar a clientes y consumidores que los productos y servicios identificados con el Sello "Producto de La Pampa" lleven efectivamente los atributos de valor diferenciadores, es necesario contar con sistemas eficaces de gestión e identificación” (Decreto Reglamentario N° 1804/07:1).

El Sello puede ser usado en (art.1 Ley N° 2189⁵⁶) bienes primarios y derivados, en estado natural o procesados, de origen animal, vegetal o mineral; productos industriales y artesanales (alimentos o no), así como en servicios generales y de turismo.

En los 8 (ocho)⁵⁷ protocolos oficializados se establecen las condiciones generales y los atributos diferenciadores que deberán implementar y cumplimentar todas las personas físicas o jurídicas que produzcan y/o elaboren y/o presten servicios en la provincia de La Pampa y estén interesadas en hacer uso de la herramienta provincial.

Estos protocolos fueron trabajados en articulación con el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación (Área Coordinación Sello Alimentos Argentinos); Instituto Argentino de Normalización y Certificación (IRAM); INTI-Centro de Investigación y Desarrollo La Pampa; Universidad Nacional de La Pampa (UNLPam) - Facultad de Agronomía; Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria (SENASA), a través de la Coordinación Regional de Inocuidad y Calidad Agroalimentaria y la Coordinación Regional de Protección Vegetal; el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) y las industrias directamente involucradas en los sectores abordados.

⁵⁶ En Anexo I de Decreto Reglamentario N° 1804/07 se definen las categorías específicas.

⁵⁷ Los protocolos oficializados se corresponden con sal (Disposición IPP N° 001/2010); harina de trigo (Disposición IPP N° 009/2014); aceites refinados fraccionados (Disposición IPP N° 010/2014); reses de chivito con cabeza y res y carne de cordero fresca, refrigerada y congelada (Disposición IPP N°30/15); quesos pasta dura y semidura (Disposición IPP N° 002/11) y pasta blanda (Disposición IPP N° 014/13).

La puesta en vigencia de los protocolos es efectiva luego de un proceso de validación (consulta pública y consulta a organismos de injerencia) y disposición por parte de la autoridad de aplicación, Instituto de Promoción Productiva (IPP), dependiente del Ministerio de Producción de la Provincia de La Pampa (art. 4; Ley N° 2189).

Tabla N° 2: Estructura común de protocolos particulares vigentes: Sello de La Pampa

<p>a) Instituciones y/o profesionales intervinientes en la elaboración y validación del protocolo</p> <p>b) Objetivo del protocolo (diferenciación vinculada al origen) y definición de alcance (actividades específicamente incluidas se detallan en punto c y d).</p> <p>c) Definición de modo estandarizado y controlado: forma de trabajo realizada de acuerdo a especificaciones o parámetros establecidos que permiten que se realice siempre de la misma forma y prevé correcciones ante fallas y el registro de ejecución y correcciones.</p> <p>d) Atributos generales y diferenciadores de producto: No utilización de productos fitosanitarios y veterinarios prohibidos por la legislación MERCOSUR; minimizar impactos negativos directos y permanentes en el ambiente; características del producto (organolépticas, razas, composición, aceptación microbiológica, análisis requeridos y frecuencia).</p> <p>e) Atributos generales y diferenciadores de proceso: Origen de la materia prima; método de elaboración, tecnologías; organización estandarizada del proceso para asegurar atributos diferenciales y reducir fallas (Trazabilidad, implementación de Buenas Prácticas Agrícolas (BPA); de Manufactura (BPM) o de un Sistema de Análisis de Peligros y Puntos Críticos de Control (HACCP, por sus siglas en inglés), según corresponda); almacenamiento; envases y rotulados; carga y transporte; aspectos sociales y culturales (empleo de personal que resida en la provincia; seguridad, salud y bienestar del personal involucrado).</p> <p>f) Requisitos del sistema de calidad y su documentación: Manual de calidad, procesos sistematizados y documentados</p> <p>g) Bibliografía</p>

Fuente: Elaboración propia a protocolos oficializados Sello de La Pampa

En cuanto al procedimiento de aplicación, los interesados deben presentar la documentación obligatoria⁵⁸ y el conforme de auditoría resultante de la certificación de tercera parte (entidades independientes, debidamente

⁵⁸ Informada por web (<http://www.produccion.lapampa.gov.ar/que-necesitas/667-como-puedo-acceder-al-programa-sistemas-y-sello-de-calidad-producto-de-la-pampa.html>) y detallada en Anexo I de Decreto Reglamentario N° 1804/07

acreditadas en el OAA y habilitadas para certificar el Sello), que surge de la verificación de cumplimiento de un protocolo particular. Mediante acto administrativo la autoridad de aplicación aprueba el uso de Sello y se firma contrato de cesión de uso sin exclusividad, por un período de dos (2) años, pudiéndose solicitar renovaciones por igual período.

A diferencia de las herramientas hasta aquí comentadas, la normativa del Sello de La Pampa contempla (art. 7, inc. M, Ley N° 2189) “establecer, implementar y cobrar un arancel a los beneficiarios del sello de calidad, el que será destinado de manera específica a acciones y medidas de promoción del mismo”. En el Anexo I de Decreto Reglamentario N° 1804 queda establecido que “al momento de la suscripción y/o renovación del convenio de cesión de uso del sello de calidad "Producto de La Pampa", el beneficiario deberá abonar el arancel de ley correspondiente”. A pesar de ello, desde su puesta en vigencia, este arancel ha sido establecido en las sucesivas leyes impositivas provinciales con monto cero.

Para la implementación del referenciado sistema de gestión de calidad a nivel firma, el Ministerio de Producción de la provincia de La Pampa acompañó a las empresas locales, mediante convenio con el Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI) para el diseño de un programa de implementación de Buenas Prácticas de Manufactura (BPM), replicando una experiencia implementada en las provincias de Buenos Aires y Mendoza.

En 2008, en conjunto con INTI, se convoca a las empresas agroalimentarias locales y se realizan diferentes talleres de sensibilización. Surge de este trabajo la confección de 35 diagnósticos de planta (cofinanciados entre el sector público y las empresas) con sus respectivos planes de mejora (focalizados en infraestructura y proceso).

Fueron 9 las empresas que decidieron avanzar en el proceso de implementación del Sello de La Pampa, siendo 3 (tres) las empresas finalmente certificadas, 2 (dos) bajo el protocolo de sal y 1 (una) bajo el protocolo de queso. Las primeras mantienen su certificación⁵⁹.

⁵⁹ Compañía Introdutora de Buenos Aires (Dos Anclas) obtuvo la primera cesión en mayo del 2011 (renovaciones 2013; 2015 y 2018) y TIMBO (Celusal) obtuvo la primera en septiembre 2013 (renovaciones 2015 y 2018).

Entre los beneficios adicionales a los que pueden acceder las empresas certificadas, fuentes oficiales informan la participación en Expo PyME La Pampa, sector alimentos, con diferenciación en stand.

2.3.2. Sello Correntino: “Hecho en Corrientes”



Ante la detección de problemáticas comunes en varias empresas locales, muchas de ellas vinculadas a la comercialización de los productos, en el año 2016 el Ministerio de Industria, Trabajo y Comercio de la provincia de Corrientes crea el Programa “Sello Correntino” con el objetivo de identificar, distinguir y potenciar la industria local, bajo el propósito de reconocer y posicionar el concepto “Corrientes es industria”. En este marco, “Hecho en Corrientes”⁶⁰ surge como línea de acción, de adhesión voluntaria, aunque carece de normativa provincial⁶¹ (Leyes, Decretos, Resoluciones) que respalde su creación y ejecución.

Esta experiencia, si bien identifica el lugar de origen del producto y/o servicio como atributo diferencial, siendo obligatorio el desarrollo de la actividad dentro del territorio provincial para poder ostentar su uso, no posee entre sus requerimientos la obligatoriedad de implementar Protocolos vinculados a sistemas de gestión en general, y al cumplimiento de atributos específicos en particular.

Es decir, no existen documentos escritos, previamente definidos, que indiquen, de manera ordenada y detallada, los atributos generales y particulares y/o la presentación de evidencias formales estandarizadas y válidas que deban cumplimentar los interesados. Sus requerimientos se centran en requisitos generales, igual para todas las empresas independientemente del sector vinculados a la formalización de la actividad; y requisitos particulares, los que

⁶⁰ Web oficial: <https://hechoencorrientes.com.ar/>

⁶¹ Se desconoce si la misma se encuentra registrada ante el INPI por no disponer de información oficial.

dependen de la actividad específica, ya que responden al cumplimiento de la normativa nacional y provincial sectorial vigente.

Esta cuestión la torna una herramienta más débil, en comparación con las expuestas en este capítulo, en cuanto a promover condiciones adicionales para la formación o fortalecimiento de capacidades al interior de las MiPyMEs beneficiarias. Estas consideraciones serán abordadas en profundidad en el capítulo III.

Sin embargo, su pertinencia en el marco de este trabajo de investigación radica en dos cuestiones. Por un lado, la decisión de abordar todas las herramientas de política pública que surgieron en el territorio nacional con la intención de convertirse en Sellos de Calidad (de acuerdo a las definiciones abordadas en apartado 2.1 de este capítulo) y por otro lado, su significancia territorial en cuanto a la cantidad de marcas/empresas que se han adherido desde su puesta en vigencia⁶².

Al respecto vale decir que desde la puesta en funcionamiento de esta herramienta, son 250 las empresas, de diferentes sectores de actividad⁶³, adherentes al sello “Hecho en Corrientes”.

En cuanto al procedimiento de aplicación, los interesados deben presentar la documentación exigida⁶⁴ ante la autoridad de aplicación (Ministerio de Industria, Trabajo y Comercio), pudiendo éste realizar una visita de constatación. En caso que la evaluación sea positiva, se firma un convenio de adhesión al Programa y un contrato de licencia de uso de la marca “Hecho en Corrientes”, cuya vigencia es de 5 años⁶⁵, pudiendo renovarse por igual

⁶² Una experiencia provincial de características similares a “Hecho en Corrientes” refiere a “Hecho en Misiones”. Promovida en 2010 por el gobierno de la provincia de Misiones, a través del Ministerio de Desarrollo Social, la Mujer y la Juventud, surge con el propósito de acompañar y fortalecer las políticas provinciales de diversificación de la producción y mejora de la calidad de vida de la población. Pretendió instalarse como marca colectiva y solidaria, buscando priorizar el consumo de productos hechos en Misiones y, a su vez, operar como sello de distinción para dar a conocer el origen, diferenciándolos de su competencia regional y nacional (<http://www.hechoenmisiones.com.ar/hechoenmisiones.php#1>). La información disponible no se considera suficiente para incluirla en este trabajo de investigación.

⁶³ Alimentos y Bebidas; Diseño; Servicios; Tecnología; Textil y Calzado; Foresto Industrial y Construcción; con una muy amplia variedad de productos y servicios.

⁶⁴ Informada en web oficial.

⁶⁵ De acuerdo a información oficial, las empresas pueden recibir durante este período, sin previo aviso, visitas de control por parte de la autoridad de aplicación.

período previo actualización de la información requerida. El uso de la marca no tiene costo para las empresas participantes.

Las empresas adherentes al programa reciben, como beneficios adicionales al uso de la marca, capacitaciones y asistencia técnica en distintas áreas; rediseño de imagen; promoción y publicidad en campañas colectivas; asesoramiento en distintas áreas (legal, comercial, mejora de productividad, calidad); nuevas herramientas de financiamiento así como la posibilidad de contar con nuevos canales de comercialización.

Capítulo III: Sello TDF: Análisis comparativo y metodología del trabajo de campo

En Tierra del Fuego conviven dos grandes modelos productivos con diferente peso sobre la matriz productiva y el empleo del territorio. Por un lado, surgidas al amparo del subrégimen industrial normado en el marco del *Régimen de Promoción Aduanera y Fiscal* Ley Nacional N° 19.640/72, las actividades que destacan son electrónica, autopartista, plástica y textil-confección. Por otro lado, las actividades basadas en servicios (destacan turismo, logística y transporte) y el aprovechamiento de los recursos naturales (destacan petróleo, gas y pesca de altura; y con mucho menor peso turba; pesca y acuicultura artesanal, ganadería, horticultura y foresto-industria).

El subrégimen industrial y la explotación hidrocarburífera presentan las principales contribuciones al Producto Bruto Geográfico y la generación de empleo privado provincial, mayoritariamente lideradas por grandes empresas de origen internacional (Romano et. al.; 2018; Balestro, 2017). La realidad es completamente diferente para el resto de los sectores, donde a pesar de existir heterogeneidades, todos se caracterizan por una gran presencia de MiPyMEs. Más aún, a pesar de concentrarse aquí la mayor cantidad de razones sociales existentes en la provincia, su participación agregada sobre producto y empleo es muy baja (Entramado Económico Productivo MiPyMEs 2014), a pesar de asentarse sobre un territorio que posee en sí mismo una ventaja que muy pocos lugares de la Argentina pueden hoy ostentar: la imagen que de ella tienen las personas que habitan dentro y fuera de la isla: "*el fin del mundo*" se lo reconoce como un lugar lejano, apenas explorado, casi virgen, con una fuerte presencia de la naturaleza, una población pequeña y una gran identidad propia.

En este marco, y en base a las misiones y funciones establecidas para ésta, la Secretaría de Desarrollo Local y PyMEs de la provincia de Tierra del Fuego (en adelante, SDLyPyMEs) estableció entre sus eje de intervención la mejora de la calidad de las MiPyMEs locales. El atributo de calidad fue definido como un proceso integral y sistémico que pone el acento no sólo en el producto o servicio final sino en todas y cada una de las etapas del proceso productivo de

una actividad particular, valorando la cultura, las prácticas tradiciones y el saber hacer de la sociedad involucrada⁶⁶.

Así, identidad y calidad fueron los dos pilares⁶⁷ que la SDLyPyMEs propuso valorizar a través de la creación del Programa Sello de Calidad Certificada Tierra del Fuego - Fin del Mundo (en adelante, Sello TDF), esperando no sólo contribuir al agregado de valor de los productos locales, sino impactar en la competitividad del conjunto del territorio por medio de la difusión de mayores estándares de calidad en el tejido productivo.

En este capítulo se presentan los elementos constitutivos (creación, objetivos, alcance, protocolos y empresas participantes) y evolución del Programa desde su puesta en vigencia; y se exponen los puntos de encuentro y diferencias con los antecedentes nacionales y provinciales desarrollados en el capítulo II, con principal foco en aquellas que incluyan entre su normativa la obligatoriedad de cumplimiento de protocolos de certificación.

Esto es así por el rol que se entiende revisten en el marco de esta investigación las rutinas explícitas, de carácter codificado, en la formalización de una dinámica de comportamiento y sus implicancias en términos de capacidades a nivel firma (Nelson 1991). Como fuera abordado en el capítulo I, un mayor nivel de formalización conlleva a la necesidad de explicitar prácticas y procedimientos. Es la implementación sistemática de éstos lo que permite y acompaña el proceso de aprendizaje organizacional, de carácter acumulativo, en tanto promueve la generación de respuestas endógenas a las problemáticas que se detectan ante la posibilidad de modificar y mejorar las prácticas de la firma en base a su análisis y replanteamiento crítico.

Asimismo, se definen las categorías que serán utilizadas para el análisis de capacidades al interior de las firmas certificadas. Seguidamente, se avanza exponiendo una descripción detallada de la metodología del trabajo de campo.

⁶⁶ Definiciones explicitadas en los considerandos del Decreto Provincial N° 1518/11 de Creación del Programa.

⁶⁷ Ejes visibilizados en los considerandos del Decreto Provincial N° 1518/11; Informes de Gestión 2012, 2013, 2014 y 2015 publicados en página web oficial y presentaciones de la Secretaría de Desarrollo Local y PyME en diversos eventos, entre ellos IICA 2013.

3.1. El Sello de Calidad Certificada Tierra del Fuego – Fin del Mundo



3.1.1. Creación, objetivos y alcances

El Sello TDF⁶⁸ es un programa provincial creado mediante Decreto N° 1518 del 24 de Junio de 2011, siendo la SDLyPyMEs la autoridad de aplicación. Su lanzamiento oficial se realizó en 2012, después de un año de trabajo en desarrollo de protocolos particulares e implementación en casos pilotos seleccionados. Entre sus objetivos se establecen:

- a) “Promover y resguardar la calidad de los productos elaborados en la Provincia, destacando sus atributos de valor significativos, constantes, mensurables y trazables;
- b) Impulsar y destacar la relación entre sociedad y territorio en un amplio rango de productos, cuya elaboración se efectúa en el territorio provincial;
- c) Fomentar la solidaridad en la cadena de producción-elaboración y entre las entidades que soliciten y obtengan el uso del Sello;
- d) Brindar a los consumidores una garantía de cumplimiento de los requisitos técnicos a través de un sistema de certificación”.

Pensada como una herramienta de diferenciación, desde sus inicios se centró en promover la elevación de los estándares de calidad de determinados sectores productivos fueguinos, estimulando y acompañando la implementación de un sistema de gestión de calidad en las empresas locales.

La selección de los sectores productivos estuvo relacionada con dos cuestiones. Por un lado la estrategia de agregación de valor a las producciones locales, buscando estimular y acompañar el desarrollo de aquellas actividades productoras y transformadoras de recursos locales. Por otro lado, la cantidad de actores en condiciones de regularidad que cada uno de estos sectores

⁶⁸ <https://industria.tierradelfuego.gob.ar/sello-de-calidad/>

contenía; entendiendo que para aquellos sectores con gran cantidad de actores no formales, debía trabajarse previamente con otras acciones.

En esta línea, se seleccionaron y desarrollaron 9 (nueve) protocolos para 9 (nueve) sectores específicos: gourmet; carne ovina; lácteos ovinos; procesamiento de producto de mar; muebles y artículos de lenga; restaurant; acuicultura-cultivo; pesca artesanal de crustáceos y agua envasada.

Los protocolos se entienden como documentos escritos, de carácter técnico, en los que se define de manera ordenada y detallada los atributos generales y particulares que deben cumplir los productos o servicios que aspiren al uso del Sello TDF; así como también la especificación de las evidencias formales, estandarizadas, que deben reflejar el accionar del interesado (registros, planes, diagramas).

La Provincia de Tierra del Fuego es propietaria de la marca, registrando en 2012 la misma ante el Instituto Nacional de Propiedad Industrial (INPI)⁶⁹. Esto le confiere el derecho exclusivo sobre la herramienta pudiendo autorizar su uso a las pequeñas y medianas empresas que, desarrollando las actividades en el territorio provincial, voluntariamente lo soliciten y certifiquen bajo cumplimiento de los protocolos particulares vigentes.

En particular, el uso del Sello TDF es otorgado por un período de 2 (dos) años consecutivos, con posibilidad de renovación por igual período, y puede ser utilizado como marca añadida, siempre y cuando el/los producto/s o servicio/s cumplan con las siguientes condiciones:

- a) “Demuestre estar vinculado al territorio de la provincia por cuestiones ecológicas, culturales y/o sociales;
- b) Demuestre el cumplimiento de indicadores de sostenibilidad social, económica y ambiental;

⁶⁹ En septiembre de 2012 el gobierno de Tierra del Fuego registra bajo marca mixta “TdF Calidad Certificada Tierra del Fuego - Fin del Mundo” en 25 clases (1; 4; 6; 9; 11; 14; 15; 16; 18; 20; 21; 23; 24; 25; 27; 28; 29; 30; 31; 32; 33; 40; 41; 43 y 44), dada la amplitud de productos/servicios incluidos en el programa. Algunas clases recibieron oposición por diferentes empresas. En particular, TDF SA (16); La Inversora SA (29; 31; 32; 33 y 43) y Fin del Mundo SRL (16; 21; 25 y 28), principalmente debido a registro y uso por más de 10 años de la expresión Fin del Mundo. Mediante acuerdo de mediación privada entre partes (Octubre de 2013) con la empresa Fin del Mundo SRL, se resuelve el uso de la marca mixta pero desistir del derecho sobre ésta respecto a las clases 16; 21; 25 y 28. Finalmente (Agosto de 2014), las clases 16; 29; 31; 32; 33 y 43, son desistidas. La clase 24 es denegada. Las clases vigente están publicadas en Boletín de Marca N° 3460, disponibles en:

<https://portaltramites.inpi.gob.ar/Home/frame?page=https://portaltramites.inpi.gob.ar/Clasico/Docs/FormulariosConsultas/MarConsultaAvanzada.asp>

- c) Acredite el cumplimiento de los parámetros normativos establecidos”
(protocolo particular y reglamentación de uso);

Para la ejecución del Programa se contó con el trabajo del equipo técnico de la SDLyPyMEs, el apoyo técnico de otras áreas de la administración provincial (Salud; ex Secretaría de Desarrollo Sustentable y Ambiente), la contratación de una organización especializada en normas (Letis SA) y la asistencia financiera del Consejo Federal de Inversiones (CFI)⁷⁰.

Un aspecto fundamental del Programa fue la separación de los roles de implementación y certificación. Así, mientras la SDLyPyMEs definió la política general y asistió técnicamente a las empresas que iniciaron el proceso de implementación, delegó en entidades de tercera parte⁷¹ las auditorías de certificación. Este desdoblamiento asegura la transparencia del procedimiento frente a todos los actores involucrados, incluyendo los consumidores.

En cuanto al procedimiento de aplicación, los interesados deben contactarse con la autoridad de aplicación, enviar datos de la empresa y el/los producto/s que desean certificar, pudiendo recibir asistencia técnica durante el proceso de implementación del protocolo al cual aplican. Una vez implementado el protocolo respectivo, la empresa debe realizar la auditoría de tercera parte que, verificando el cumplimiento de lo establecido, emite un conforme de auditoría.

Con el conforme de auditoría, mediante resolución del Ministerio de Industria de la provincia se firma Convenio de Uso con la firma certificada, cediéndose de manera gratuita, bajo las condiciones enunciadas más arriba, el derecho de uso del Sello TDF sin exclusividad.

Vale mencionar que, en el marco de la normativa vigente, se conformó un Comité Técnico integrado por actores de diferentes instituciones del estado provincial, con representación y funciones de carácter “ad honorem” (art. 8, decreto reglamentario N° 1518/11), en el cual se discute sobre nuevos protocolos, visado de expedientes, atención de requerimientos de casos o situación especiales, apoyo a la promoción y difusión de la herramienta.

⁷⁰ Financiamiento para contratación de organización especializada en normas para desarrollo de protocolos, subsidios parciales de auditorías de certificación y acciones incluidas en plan de marketing del Sello TDF.

⁷¹ Estas entidades deben estar acreditadas en el Organismo Argentino de Acreditación (OAA) y/o SENASA, según corresponda (Art N° 7, decreto reglamentario N° 1518/11).

3.1.2. Protocolos: Estructura, revisión y evolución 2011-2018 por cantidad de empresas

En cada protocolo particular, partiendo del cumplimiento de la normativa vigente general y específica de cada actividad, se establecen los requisitos comunes exigidos para la implementación del Sello TDF, adecuando en cada caso las particularidades sectoriales. En todos ellos se pone énfasis en valorar los aspectos culturales, el saber hacer, la tradición, las prácticas y modos de trabajo vinculados con el territorio y su gente.

Tabla Nº 3: Estructura común de protocolos particulares vigentes: Sello TDF

- a) **Introducción.** Presentación del sector e importancia territorial.
- b) **Alcance.** Definición específica de las actividades comprendidas en el protocolo.
- c) **Requisitos básicos de cumplimiento obligatorio.** Cumplimiento de la legislación vigente y la autoridad de contralor que corresponda, debiendo demostrar la documentación respectiva. Todo requisito adicional no contradecirá aquellos.
- d) **Atributos diferenciales**
 - 1) **De origen:** localización, especie, elaboración, materia prima, vinculación con proveedores locales, preferentemente certificados
 - 2) **De producción primaria y/o procesamiento**
 - 2.1) **Primario:** Método de cultivo/producción; manejo; alimentación; sanidad y bienestar animal; control de stock; reproducción; buenas prácticas; cosecha y transporte.
 - 2.2) **Proceso:** Agua; instalaciones, iluminación ruido, mantenimiento de equipos, maquinarias y herramientas; faena/ordeño; ingreso de materias primas; almacenamiento; buenas prácticas; transporte; envasado y etiquetado
 - 2.3) **Sistema de trazabilidad**
 - 2.4) **Medidas de contingencia**
 - 3) **Atributos generales:** Protocolo de limpieza y desinfección; plan de control de plagas; plan de gestión de residuos; auditoría interna; libro de quejas y reclamos; plan de higiene y seguridad laboral; capacitación; condiciones laborales; responsabilidad social empresaria; comunicación y registro documental
- e) **Glosario**
- f) **Bibliografía consultada**

Fuente: Elaboración propia en base a protocolos oficiales Sello TDF

Así, se busca que las empresas certificantes garanticen no sólo el cumplimiento de la normativa sectorial vigente y la calidad de los procesos productivos realizados, sino también la satisfacción del cliente, la capacitación de sus operarios, la preservación del medio ambiente, la responsabilidad social

y el tratamiento de los residuos generados por la actividad productiva; abordando la actividad de que se trate de una manera integral.

Todos los protocolos fueron elaborados con la participación de referentes técnicos de diferentes instituciones (Centro Austral de Investigaciones Científicas –CADIC-; ex Secretaría de Desarrollo Sustentable y Ambiente; Departamento de Control y Fiscalización de Alimentos-Ministerio de Salud; Control Bromatológico-Municipalidad de Ushuaia) y actores productivos involucrados en el ejercicio de cada actividad, con el fin de determinar las variables de análisis y los procedimientos de registro-control documental a establecer.

El proceso de creación e implementación en campo de los protocolos particulares implicó varias etapas, tal como se resume en la tabla N° 4. La primera de ellas obedece al período 2011 en donde se establece la definición y alcance del Sello TDF; los principios y criterios de aplicación; los solicitantes; la gestión y el control de la herramienta. Estos principios generales fueron desagregados en criterios de aplicación y normas técnicas específicas para los 3 (tres) primeros sectores determinados como prioritarios dentro del entramado socio-productivo del territorio: acuicultura, ganadería ovina y elaboración de productos gourmet.

Esto dio lugar a la aparición de los primeros 3 (tres) protocolos particulares y la selección de los 7 (siete) casos pilotos a implementar, alcanzándose la certificación de los mismos: 2 (dos) gourmet; 3 (tres) en ovino y 2 (dos) en acuicultura. Dado el alto compromiso de los empresarios que participaron inicialmente y el pedido por parte de otros sectores, se profundizan las líneas de trabajo para ampliar las bases de inclusión y participación sectorial.

Así se inicia la segunda etapa (2012). En ella se revisan los protocolos existentes, desdoblado 2 (dos) de ellos para profundizar su especificidad. En particular, el protocolo de ganadería ovina se desdobra en lácteos y carne ovina (etapa primaria y procesamiento); y el de acuicultura en acuicultura-cultivo de mejillón y procesamiento de productos de mar. Esto conlleva a que 2 (dos) de las empresas existentes certifiquen bajo 2 (dos) protocolos diferentes⁷², razón

⁷² Un caso ovino (Misión salesiana), además de certificar bajo carne ovina, comienza a hacerlo bajo lácteos ovinos. Un caso acuícola (Australmar), además de certificar bajo cultivo de mejillón, comienza a hacerlo bajo procesamiento de producto de mar.

por la cual la cantidad de empresas certificadas no es coincidente con el número de certificados de cumplimiento emitidos.

Al mismo tiempo, se incorporan 2 (dos) nuevos protocolos particulares: restaurantes y productos (objetos y muebles) con madera de Lengua y se definen 6 (seis) empresas, 3 (tres) por sector, como casos piloto de implementación. Todos los casos de madera de Lengua alcanzan la certificación y sólo 1 (uno) lo hace para el protocolo de restaurant.

Paralelamente, se amplía la base de empresas que certifican el protocolo gourmet (3 nuevas empresas), aunque 1 (una) de las existentes (2011) decide no continuar con el uso del Sello TDF (no recertifica). El resto de los sectores se mantiene sin cambios, dando como resultado agregado de la etapa la certificación y/o recertificación de 13 (trece) empresas, con 15 (quince) certificados de cumplimiento.

Tabla N° 4: Evolución 2011-2018 del Sello TDF según protocolo particular, cantidad de empresas y productos/servicios certificados

Fecha vigencia Protocolo	Protocolos/ cantidad de empresas certificadas	Años							
		2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
2011	Elaboración de productos gourmet	2	4	4	5	4	5	5	4
2011. Desdobra en 2012	Carne ovina	3	3	3	5	4	4	5	5
2011. Desdobra en 2012	Lácteos ovinos		1	1	1	-	-	1	1
2011. Desdobra en 2012	Procesamiento de producto de mar		1	1	1	1	1	-	-
2012	Productos de Lengua		3	1	1	-	-	-	-
2012	Restaurant		1	-	1	1	-	-	-
2011. Desdobra en 2012	Acuicultura-cultivo de mejillón	2	2	2	2	2	2	-	-
2015	Pesca artesanal de crustáceos (centolla y centollón)					-	-	-	-
2017	Agua envasada							-	-
	Cantidad anual de empresas certificadas	7	13	10	14	11	11	10	9
	Cantidad anual de certificados/recertificados de cumplimiento (conforme de auditoría)	7	15	12	16	12	12	11	10
	Cantidad de productos/servicios anual con uso del Sello TDF	15	28	42	58	62	63	69	66

Fuente: Elaboración propia en base a Informes de Gestión SDLyPyMEs e informantes clave

La tercer etapa se corresponde con el año 2013, donde se comienza a trabajar en el desarrollo de un nuevo protocolo para la pesca artesanal de crustáceos (centolla y centollón), seleccionando y sensibilizando 2 (dos) casos pilotos. Durante esta etapa 3 (tres) empresas deciden no continuar con el uso del Sello TDF, correspondiéndose 2 (dos) con el sector productos de lenga y 1 (una) con restaurant. Las restantes 10 (diez) empresas recertifican con 12 (doce) certificados de cumplimiento; siendo 2 (dos) de las que amplían el alcance de certificación lo que permite incluir nuevos productos con Sello TDF.

Vale decir que la ampliación de alcance de producto para las empresas certificadas es una decisión voluntaria donde, habiendo cumplido para el producto que se decide incluir el cumplimiento del protocolo particular correspondiente, su inclusión se solicita ante la SDLyPyMEs con el certificado expedido por la autoridad certificadora de tercera parte.

En el año 2014, cuarta etapa, se someten a análisis y discusión por parte del Comité Técnico e instituciones locales, 2 (dos) nuevos protocolos: producción porcina y artesanías. Su desarrollo no prospera por falta de condiciones (mucha informalidad, condiciones higiénico-sanitarias no garantizadas) y/o adhesión de los emprendedores locales. Simultáneamente, los protocolos vigentes son sometidos a revisión interna para garantizar su homogeneización en términos de nivel de exigencia. Las revisiones son aprobadas por resolución del Ministerio de Industria de la provincia, dispuestas públicamente e informadas a las empresas certificantes.

En esta etapa se suman 4 (cuatro) nuevas empresas para certificación, 2 (dos) en carne ovina etapa primaria; 1 (una) en restaurant y 1 (una) en elaboración de productos gourmet; alcanzándose un total de 14 (catorce) empresas certificadas, con 16 (dieciséis) certificados de cumplimiento. 1 (una) empresa amplía alcance de certificación.

En el año 2015 (quinta) etapa se oficializó el protocolo para pesca artesanal de crustáceos. Los casos sensibilizados bajo este protocolo deciden no avanzar en la certificación ante la negativa de dar cumplimiento a muchos de los atributos establecidos, principalmente los vinculados con registros. Asimismo, no recertifica la única empresa incluida bajo el protocolo de lenga, 1 (una) empresa gourmet y otra que ostentaba doble certificación (carne y lácteos ovinos). El resto de las empresas se mantienen sin cambios, culminando la

etapa con la recertificación de 11 (once) empresas con 12 (doce) certificados de cumplimiento. Nuevamente, 2 (dos) empresas amplían alcance de certificación, incrementando la cantidad de productos certificados.

En el año 2016 se mantiene el número total de empresas certificadas, aun se percibe un cambio sectorial: se pierde la única empresa certificaba bajo restaurant y se gana un emprendimiento gourmet. En 2017 se desarrolla y oficializa el noveno protocolo correspondiendo al sector agua envasada, aunque no se logra incorporar empresas certificadas. En términos agregados en 2017-18 se pierden 2 (dos) empresas certificadas, con cambios sectoriales ligados a la salida e ingreso de empresas en cada año por protocolo específico. La tabla N° 4 nos permite afirmar que la cantidad de empresas cae a partir de 2014, siendo los protocolos gourmet y carne ovina los más aplicados y estables en cuanto a la participación agregada de empresas y su crecimiento/sostenimiento en el período 2011-2018.

3.1.3. Empresas certificadas en el período 2011-2015: Evolución y beneficios adicionales

Como fuera comentado precedentemente, una vez determinados los protocolos particulares, se trabajó en la sensibilización e implementación de casos pilotos, definidos como aquellos emprendimientos productivos seleccionados para verificar las posibilidades prácticas de cumplimiento de cada protocolo. Su elección estuvo direccionada por la trayectoria y permanencia de la empresa en el territorio fueguino, así como su vinculación con la SDLyPyMEs.

Adicional a los casos pilotos, se asistió a aquellas empresas locales que, produciendo en el territorio provincial, quisieran hacer uso de la herramienta. En todos los casos, y de acuerdo a las características (tamaño; tecnología; proceso productivo aplicado; infraestructura; recursos humanos) y estado de situación de cada empresa particular, se definió junto a ellas un plan de mejoras organizacionales, de producción y distribución, considerando que el proceso de implementación fuera dinámico, continuo y en ascenso.

Esta metodología de trabajo permitió al equipo técnico⁷³ responsable de la implementación, no sólo respetar los tiempos de adaptación de cada empresa sino también mejorar las particularidades establecidas en cada protocolo particular; siendo éste un proceso de aprendizaje no sólo para las empresas involucradas sino de crecimiento para el Programa provincial. La homogeneización de protocolos realizada en 2014 fue resultado de este trabajo.

La tabla N° 5 permite demostrar tres cosas. Por un lado, que la mayoría (85,72 %) de las empresas con las que se trabajó en el período 2011-2015 alcanzaron el conforme de auditoría (certificación). Por otro lado, que la mayoría (77,77 %) de las empresas que alcanzaron la certificación en este período, lo mantuvieron (recertificaciones de acuerdo a las revisiones y exigencias establecidas por las entidades certificadoras de tercera parte) por al menos 2 años; siendo 2013 el años a partir del cual se muestran ampliaciones de alcance de certificación (lo que permite incrementar la cantidad de productos certificados) y 2014 el año a partir del cual comienza a caer la cantidad de empresas certificadas (en consonancia con lo evidenciado en gráfica N°6). El 44,44 % de las empresas certificadas en el período 2011-2015 mantiene su certificación al 2018 (incluyendo la empresa que discontinúa su certificación por dos años).

Por último, que la distribución geográfica de las empresas participantes guarda estrecha relación con la matriz productiva de cada localidad de la provincia. Así, mientras Almanza concentra la actividad pesquera artesanal y cultivo de mejillón, Río Grande tiene fuerte presencia de estancias y establecimientos vinculados con el sector ovino; y Ushuaia, con fuerte presencia turística, mayor cantidad de restaurants y firmas vinculadas a la elaboración de productos gourmet.

⁷³ Equipo interno de la SDLyPyMEs asistido en etapas I y II por el equipo externo de la organización especializada en normas contratada para el desarrollo de los protocolos (Letis SA).

Tabla N° 5: Evolución 2011-2018 de las empresas certificadas en el período 2011-2015 por localidad, protocolo y estadío de certificación

Empresa	Localidad	Protocolo de certificación	Caso Piloto	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
La Oma de Ushuaia- Souvenir SA	USH	Gourmet	Etapa I	C	B	X	X	X	X	X	X
Valdez SRL- Australmar –	ALM	Acuicultura y Procesamiento de productos de mar	Etapa I	C	R (2)	B	X				
Barbona	ALM	Acuicultura	Etapa I	C	R	R	R	R	R	B	X
Ahumadero Ushuaia Patagónico SRL	USH	Gourmet		-	C	R/A	R	R/A	R	R	R
Pioneros del Sur SA - Laguna Negra	USH	Gourmet	Etapa I	C	R	R/A	R	R	R	R	R
Fuegian Beverage Company SA	USH	Gourmet		-	C	R	R	R/A	R	R	R
Sucesión Daniel Zapata -Mamá Flora	RGA	Gourmet		-	C	R	R	B	X	X	X
Carpintería Salta	USH	Productos de lenga	Etapa II	-	C	B	X	X	X	X	X
Carpintería Solier Wrangler SRL	USH	Productos de lenga	Etapa II	-	C	B	X	X	X	X	X
Carpintería Mansilla	RGA	Productos de lenga	Etapa II	-	C	R	R/A	B	X	X	X
La Estancia SRL	USH	Restaurant	Etapa II	-	NLC	X	X	X	X	X	X
El arriero SRL	RGA	Restaurant	Etapa II	-	NLC	X	X	X	X	X	X
Grupo Controler SA – Gustino	USH	Restaurant	Etapa II	-	C	B	X	X	X	X	X
Ea Maria Behety SA	RGA	Carne ovina- Primario	Etapa I	C	R	R	R	R	R	R	R
Los Jazminez SA	RGA	Carne ovina- Procesamiento	Etapa I	C	R	R	R	R	R	R	R
La Misión Salesiana	RGA	Carne ovina - Primario y Lácteos	Etapa I	C	R (2)	R (2)	R (2)	B	X	R (2)	R (2)
Heladería Almendra	RGA	Gourmet		-	-	-	C	R	R	R	X
Caramelería Berzel	RGA	Gourmet		-	-	-	C/B	X	X	X	X
Kalma	USH	Restaurant		-	-	-	C	R	B	X	X
Ea San Julio	RGA	Carne ovina – Primario		-	-	-	C	R	R	R	R
Ea Sara	RGA	Carne ovina – Primario		-	-	-	C	R	R	R	R

Observaciones: Localización: USH: Ushuaia; RGA: Río Grande; ALM: Almanza. Estadío: C: Certifica; R: Recertifica; NLC: No logra certificación; B: Baja; A: Ampliación de alcance. El número 2 (dos) implica que ha certificado o recertificado bajo 2 (dos) protocolos particulares diferentes.

Fuente: Elaboración propia en base a Informes de Gestión SDLyPyMEs y revisión de expedientes en resguardo de la SDLyPyMEs.

Las empresas certificadas recibieron durante el período 2011-2015 beneficios adicionales tales como asistencias técnicas de implementación, capacitaciones⁷⁴ (sectoriales y transversales), pre-auditorias de certificación, subsidios para certificación⁷⁵, asistencias de exportación⁷⁶ y participación en ferias y eventos locales y nacionales. En esta línea, el posicionamiento del Sello TDF y de los productos certificados estuvo enmarcado en el Plan de Marketing 2012-2015, que incluyó entre sus acciones:

- Propuesta colectiva de canasta navideña - regalo de año nuevo integrada por productos fueguinos certificados (Ushuaia y Rio Grande 2012; 2013; 2014; 2015);
- Evento conjunto con establecimiento Las Marías-Taragüí: cata de yerba mate con maridaje de productos certificados (Ushuaia 2012);
- Presencia en el Festival Internacional de Música Clásica (Ushuaia 2013 y 2014) y Festival de Cine de Montaña Ushuaia SHHH (2014);
- Feria Nacional Caminos y Sabores (2013, 2014, 2015)
- Publicidad en aeropuerto de la ciudad de Rio Grande (2014; 2015);
- Notas con especialistas en diarios nacionales (Tiempo Argentino; Nación; Clarín) y prensa local.

No consta en información oficial registro de actividades de este tipo en el período 2015-2018, salvo participación en Feria Caminos y Sabores.

3.2 Comparación con antecedentes nacionales y provinciales

En particular lugar, la primera gran diferencia entre los casos abordados se percibe entre los sellos de calidad (Sello de Alimentos Argentinos; Sello La Pampa, Sello TDF, Sello Correntino) y las IG/DO, en tanto en éstos últimos los atributos de producto no se crean, sino que existen y se reconocen. Es decir, la herramienta legalmente constituida es utilizada para reconocer una calidad

⁷⁴ Según Informes de Gestión de la SDLyPyMEs: RSE (Responsabilidad Social Empresarial), BPM (Buenas Prácticas de Manufactura); Trazabilidad y Rotulado; HACCP (Inocuidad Alimentaria. Detección de Riesgos y Acciones Correctivas); POE (Procedimientos Operativos Estandarizados); POES (Procedimientos Operativos Estandarizados de Saneamiento) e Higiene y Seguridad.

⁷⁵ Según Informes de Gestión, la SDLyPyMEs subsidió, al menos una vez para todos los casos, entre el 100 y el 50% de los aranceles de certificación/recertificación.

⁷⁶ Durante el período 2011-2015 dos de las empresas certificadas iniciaron contactos de exportación al Territorio Nacional Continental, asistiéndoseles respecto a los requisitos requeridos para cumplimiento de tránsito federal y registro de exportación.

diferenciada existente, vinculada directamente con las particularidades del territorio y su gente.

Si bien se considera que los atributos de origen (humano, natural, históricos) en IG o DO deben sostenerse en el tiempo, exigiendo al menos igual comportamiento por parte de los productores adherentes para que la herramienta se mantenga, no garantizan a priori la implementación y cumplimiento de rutinas estandarizadas formales.

Esta condición sí puede ser garantizada bajo la certificación de los sellos de calidad, siempre que estos incluyan entre su normativa la obligatoriedad de cumplimiento de protocolos de certificación. Es decir, mientras estos sellos, enmarcados en estrategias de desarrollo territorial y reconociendo la importancia del lugar de origen como característica de agregado de valor, definan explícitamente entre sus atributos diferenciales los requisitos generales y particulares que deberán implementar, cumplimentar y demostrar las firmas interesadas en usar la herramienta.

Como ya fuera adelantando, en el marco de este trabajo se entiende que las rutinas estandarizadas explícitas, de carácter codificado, juegan un rol muy importante en la formalización de dinámicas de comportamiento, con implicancias directas sobre la formación de capacidades a nivel de la firma (Nelson 1991).

Así, el cumplimiento de protocolos previamente establecidos imprime en las firmas la necesidad de formalización, es decir, explicitar prácticas y procedimientos. Es la implementación sistemática de estas prácticas y procedimiento lo que permite y acompaña el proceso de aprendizaje a nivel firma, en tanto esta puede modificar y mejorar sus prácticas con base en el análisis y replanteo crítico de la información acumulada.

Como resultado de lo anterior, las comparativas se centrarán entre los Sellos de Calidad Alimentos Argentinos, Sello La Pampa y Sello TDF, entendiendo que son los atributos establecidos en los protocolos particulares de cada caso los que pueden generar impactos sobre las capacidades de las firmas, en tanto exigen esfuerzos de implementación, control y demostración al interior de las empresas participantes.

Como puede observarse a través de la tabla N° 6, todas las herramientas fueron consignadas en el marco de una política pública de participación voluntaria, dependiendo de un organismo del estado como autoridad de aplicación, dirigidas a las MiPyMEs que operan en cada territorio.

Todas tienen un largo período de sostenimiento en el tiempo, incluso bajo diferentes gestiones de gobierno; su creación ha sido avalada por un instrumento legal (leyes y/o decretos), y se han registrado las marcas correspondientes ante el INPI para dar respaldo a la propiedad y uso de las mismas.

Respecto a los objetivos, se resalta que éstos son similares en cuanto al reconocimiento de los valores (sociales, culturales, naturales, patrimoniales) propios de los territorios para los cuales fueron creados, aunque el Sello Alimentos Argentinos y el Sello TDF visibilizan dos propósitos adicionales. Por un lado, brindar garantías al consumidor y, por otro lado, fomentar la solidaridad y articulación entre los actores que forman parte de una cadena. El Sello TDF supera este objetivo, fomentando también la vinculación entre las empresas que soliciten y obtengan el uso del Sello, de diferentes cadenas de valor, en procura de las sinergias locales.

Todos los Sellos tienen cesión de uso gratuita por un período de 2 (dos) años, con posibilidad de renovación por igual período de tiempo, resaltando la particularidad del Sello de La Pampa donde, si bien actualmente el arancel es del 0%, la normativa vigente establece que las empresas deberán pagar un arancel al momento de suscripción y/o renovación.

Los protocolos de las tres herramientas analizadas mantienen similar estructura, definiendo atributos de producto y proceso. Resalta el caso del Sello TDF por cuestiones vinculadas a Responsabilidad Social Empresaria y tratamiento de residuos, pudiendo pensarse estos requisitos como de mayor involucramiento de la herramienta con las necesidades socio ambientales del territorio; y la definición explícita de la necesidad de contar con planes de capacitaciones adecuados a las necesidades de las empresas. Por otro lado, sobresalen los protocolos del Sello de La Pampa por ser los únicos que hacen referencia explícita al modo estandarizado y controlado de implementar rutinas,

definiéndolo como la forma de realizar un trabajo de acuerdo a especificaciones o parámetros previamente establecidos, pudiendo proceder siempre de la misma forma y prever correcciones ante fallas detectadas en el registro de ejecución y correcciones.

En cuanto a la confección de los protocolos, en todos los casos se destaca la elaboración participativa, incluyendo instituciones del estado, asociaciones de productores y empresas que operan en los sectores abordados. Salvo el Sello TDF, los otros dos casos han utilizado la consulta pública como medio para asignar mayor participación de los protocolos desarrollados. El proceso de construcción colectiva podría pensarse como un factor de crítica relevancia para el sostenimiento temporal de cada una de estas herramientas.

A excepción del Sello La Pampa, los casos cuentan con una Comisión Asesora, de participación *ad honorem*, que acompaña el proceso de gestión y difusión. En todos los casos la transparencia del proceso de certificación se garantizó con auditorías externas de tercera parte realizadas por instituciones acreditadas en el OAA y/o SENASA, según corresponda.

En cuanto a los sectores (alcance de aplicación), el Sello Alimentos Argentinos es el más amplio respecto a la cantidad de protocolos vigentes, aunque exclusivamente centrado en productos alimenticios. Lo mismo sucede con el Sello de La Pampa donde, a pesar de considerar por normativa más sectores productivos, los protocolos vigentes sólo incluyen alimentos. EL Sello TDF presenta otra realidad en tanto incluye sectores no alimenticios y de servicios, entendiéndose que esto podría implicar mayores desafíos en la dinámica de implementación y promoción de la herramienta. La menor cantidad de protocolos vigentes en los sellos provinciales puede resultar lógico en términos de las estructuras y diversidad de las matrices productivas territoriales.

A pesar de que el Sello Alimentos Argentinos tiene mayor tiempo de vigencia y cuenta con muchos más protocolos vigentes, no difiere tanto del Sello TDF en términos de cantidad de empresas y productos certificados. Más aún, esta diferencia puede carecer de significancia si se considera que el primer Sello es de alcance nacional, mientras que el segundo sólo es aplicable al territorio de Tierra del Fuego.

Tabla Nº 6: Sellos de Calidad: Características comparativas – Cantidad de protocolos, empresas y productos a 2018

Características	Sello Alimentos Argentinos	Sello de La Pampa	Sello TDF
Territorio	Nacional	Provincial	Provincial
Año de creación	2005	2005	2011
Instrumento	Ley Nacional Nº 26.967	Ley Provincial Nº 2.189	Decreto Provincial Nº 1.518
Autoridad de Aplicación	Dirección de Agroalimentos, Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca, Ministerio de Agroindustria	Instituto de Promoción Productiva, Ministerio de Producción	Secretaría de Desarrollo local y PyME, Ministerio de Industria
Comisión Asesora	Establecida por normativa, de carácter <i>ad honorem</i>	No	Establecida por normativa, de carácter <i>ad honorem</i>
Registro INPI	Si	Si	Si
Objetivos	<p>Pueden agruparse en tres ejes:</p> <p>a) Reconocer, difundir, promover y resguardar la autenticidad y originalidad de los productos argentinos, en virtud de las circunstancias sociales, culturales y naturales de producción, elaboración y transformación;</p> <p>b) Promover el reconocimiento inmediato por parte del consumidor de una calidad por sobre los estándares que fija el CAA; garantizando que los productos son elaborados en conformidad a características y/o condiciones especialmente establecidas en los respectivos protocolos.</p> <p>c) Fomentar la coordinación de los actores involucrados en las cadenas agroalimentarias.</p>	<p>Mejorar la competitividad de las empresas pampeanas a través de la diferenciación e identificación de su producción, resaltando los valores asociados a la identidad y el patrimonio pampeano</p>	<p>Pueden agruparse en tres ejes:</p> <p>a) Promover y resguarda la calidad de los productos elaborados en la provincia, destacando sus atributos de valor significativos, destacando la relación entre sociedad y territorio.</p> <p>b) Fomentar la solidaridad en la cadena de producción-elaboración y entre las entidades que soliciten y obtengan el uso del Sello.</p> <p>c) Brindar a los consumidores una garantía de cumplimiento de requisitos técnicos a través de un sistema de certificación.</p>

Sujetos	Personas físicas o jurídicas de todo el territorio nacional	Personas físicas o jurídicas de La Pampa	Personas físicas o jurídicas de Tierra del Fuego
Sectores incluidos en normativa	Alimentos (primarios y elaboración)	Alimentos (primarios y elaboración); productos de origen mineral; artesanales no alimentarios; servicios generales y de turismo	Alimentos (primarios y elaboración); forestal (muebles de lenga); restaurant (servicios)
Participación	Voluntaria	Voluntaria	Voluntaria
Protocolos vigentes	50 protocolos: productos o grupo de productos alimenticios	8 protocolos: productos alimenticios	9 protocolos: productos o grupo de productos, alimenticios y no alimenticios; y servicios
Elaboración de Protocolos	Participativa (instituciones, asociaciones, empresas). Consulta pública	Participativa (instituciones, asociaciones, empresas). Consulta pública	Participativa (instituciones, asociaciones, empresas).
Auditorías externas	De tercera parte: entidades independientes registradas en el OAA.	De tercera parte, entidades independientes registradas en el OAA.	De tercera parte, entidades independientes registradas en el OAA.
Cesión de uso	Gratuita por un período de 2 (dos) años. Renovaciones sucesivas de idéntico carácter, por igual período de tiempo.	Período de 2 (dos) años. Renovaciones sucesivas de idéntico carácter, por igual período de tiempo. Al momento de suscripción y/o renovación de cesión de uso, el beneficiario deberá abonar un arancel (desde su vigencia establecido en 0%)	Gratuita por un período de 2 (dos) años. Renovaciones sucesivas de idéntico carácter, por igual período de tiempo.
Casos de implementación activos	30 empresas de distintas provincias. Más de 100 productos	2 empresas	9 empresas. Más de 60 productos
Beneficios adicionales	Reintegros sobre derechos de exportación; stands en ferias, exposiciones, seminarios y rondas de negocios nacionales e internacionales; capacitaciones; promoción en catálogo web	Participaciones feriales	Asesoramiento, asistencias técnicas, capacitaciones (sectoriales y transversales), subsidios de certificación/ recertificación, ferias y publicidad (catálogo, web, otros)

Fuente: Elaboración propia

Por último se resalta que todas las herramientas analizadas cuentan con beneficios adicionales, desde capacitaciones y asistencias técnicas, hasta acciones varias de difusión y promoción de los productos, servicios y empresas participantes.

3.3 Definición de categorías para el análisis de capacidades

Los aportes teóricos expuestos en el capítulo I abordan el concepto de capacidades al interior de las firmas y la importancia para el entendimiento de su dinámica evolutiva. Reconocen que estas dinámicas son diferentes entre firmas, en tanto dependen de las características particulares de estas y de los territorios en donde operan. Más aún, estas dinámicas condicionan y se ven condicionadas (*path dependence*) mutuamente, retroalimentándose (*feedback*), lo que transforma al desarrollo en un proceso endógeno, complejo y de dimensiones múltiples.

Entendiendo que el fortalecimiento de la capacidad de las firmas constituye un modo fundamental de aumentar el potencial de desarrollo de un territorio, los aportes teóricos permiten sostener que el desarrollo de estas capacidades no puede dejarse librado al mercado, en tanto éste no garantiza su fortalecimiento ni su utilización en el marco de una estrategia de desarrollo local.

En este marco resulta fundamental el rol que el Estado local asume en este proceso de construcción (redefiniendo funciones en el marco de una nueva política local), sugiriendo la aplicación de políticas para las MiPyMEs que hagan eje en los aspectos cualitativos del desarrollo, de carácter inmaterial, manifiestos en el desarrollo de capacidades y esfuerzos de innovación.

En esta línea se analiza al Sello TDF como un tipo de política particular orientada a la implementación de un sistema de calidad, con características especiales dadas por el territorio en el que se desarrolla y aplica, bajo la hipótesis que esta herramienta ha permitido incrementar y/o fortalecer las capacidades de las MiPyMEs certificadas y que estos cambios fueron de naturaleza diferente de acuerdo a las capacidades y vinculaciones existentes.

En particular, los sistemas de calidad (normas) imprimen la necesidad de implementar rutinas explícitas, codificadas, estandarizadas (Capacidad Tecno-

Organizacional), formalizando las dinámicas de comportamiento de las firmas (Nelson, 1991). Como ya fuera mencionado, su implementación sistemática permite y acompaña el proceso de aprendizaje organizacional, en tanto promueve la generación de respuestas endógenas a las problemáticas que se detectan ante la posibilidad de modificar y mejorar las prácticas (Capacidad Innovadora) que la firma lleva a cabo en base al análisis y replanteamiento crítico continuo de la información acumulada. Asimismo, su implementación tendrá un impacto directo sobre el desempeño y las vinculaciones de las firmas (Capacidad de Eslabonamientos Productivos y de Contexto), retroalimentando el proceso de aprendizaje.

En el marco de este trabajo de investigación se definieron tres tipos de categorías de capacidades específicas a ser analizadas en las MiPyMEs certificadas por el Sello TDF durante el período 2011-2015. Ellas se refieren a:

- La **Capacidad Tecno-Organizacional**, entendida como la capacidad de la firma para estandarizar tareas a implementarlas por parte de los trabajadores, formalizando rutinas específicamente orientadas a la mejora de los procesos productivos.
- La **Capacidad Innovadora**, entendida como la capacidad de la firma para realizar esfuerzos de innovación en procura de diferentes objetivos, involucrar sistemáticamente recursos humanos dedicados a la innovación, medir los resultados obtenidos de dichos esfuerzos y detectar las barreras para la innovación.
- La **Capacidad de Eslabonamientos Productivos y de Contexto**, entendida como la capacidad de la firma para conectarse y vincularse con distintos objetivos y bajo diferentes formas con distintos actores de su contexto inmediato.

3.4 Metodología del relevamiento de campo

El formulario de relevamiento (Anexo I) que guió las entrevistas semi-estructuradas fue diseñado con el propósito de relevar información para:

- a) Caracterizar a las MiPyMEs certificadas de acuerdo a:

1. Año de creación; actividad; tamaño; locales (cantidad y tipo); pertenencia a grupo económico o empresa familiar; clientes y proveedores -localización e importancia-.
 2. Estrategia para crecer, dificultades y grado de relevancia; comportamiento de ventas (cantidad, precio y facturación), rentabilidad, producción, empleo, capacidad instalada y estado de maquinarias; competencia; demanda e inversiones.
 3. Estructura: Gerencias (tipo, función) y composición del empleo (cantidad por nivel de instrucción, cargo jerárquico y área).
 4. Percepción del contexto (satisfacción respecto a la infraestructura productiva y logística; situación de Tierra del Fuego y perspectivas de la empresa).
- b) Recabar las perspectivas de las MiPyMEs certificadas en torno al Programa Sello TDF (contacto inicial, expectativas y grado de cumplimiento de las mismas; utilidad en la implementación; propuestas de mejora y modificaciones observadas en el programa después del cambio de gestión);
- c) Explorar los cambios en las capacidades tecno-organizacionales; innovadoras y de eslabonamientos productivos y de contexto en las MiPyMEs certificadas, como resultado de la implementación del Sello TDF.

De acuerdo a cada propósito, las preguntas se organizaron como se exponen en la tabla N° 7, definiéndose en cada caso las variables que fueron relevadas para su operacionalización. Las entrevistas realizadas (Anexo II) fueron implementadas en forma presencial, con una duración aproximada de entre una (1) y dos (2) horas.

En cuanto al criterio de selección de las empresas a entrevistar, se optó por considerar aquellas que, habiendo certificado en el período 2011-2015, mantuvieron la recertificación de la herramienta por al menos 2 (dos) años. Esto a raíz de la intención de analizar los impactos de la implementación del Sello TDF sobre las capacidades a nivel firma. Tal como puede observarse en la tabla N° 8, la representatividad de la muestra alcanzó al 57% de las empresas que cumplían con el criterio de selección.

Tabla N° 7: Orden de preguntas de formulario de relevamiento MiPyMEs 2018 por propósito de la investigación

Preguntas formulario de relevamiento MiPyMEs 2018	General		1.1	1.2	1.3	1.4	1.5	1.6	1.7	8.1		
	Caracterización de las empresas certificadas	Estrategia	2.1	2.2	2.3	2.4	2.5	2.6	2.7	2.8	2.9	8.2
		Estructura	3.1	3.2	3.3	3.4						
		Percepción del contexto	8.3	8.4	8.5	8.6	8.7					
	Vinculación con el Programa Sello TDF	Contacto inicial	3.11	3.12	3.13	3.14	3.15	3.16				
		Implementación	3.17	3.18								
		Utilidad/ aspectos más valorados y menos favorables	5.8	5.9	5.10							
		Cumplimiento de las expectativas iniciales	6.4									
		Propuestas de mejora	6.5									
		Cambio en el Programa y sus objetivos después del cambio de gestión	6.6									
		Tecno - Organizacionales	2.7	3.5	3.6	3.7	3.8	3.9	3.10	5.11		
	Capacidades a analizar	Innovadora	Esfuerzos de innovación	4.1								
			Recursos humanos dedicados a la innovación	4.2	4.3	4.4	4.5	4.6				
		Resultados obtenidos de esfuerzos de innovación	5.1	5.2	5.3	5.4	5.5	5.6	5.7	5.11		
		Barreras para la innovación	6.1	6.2	6.3							
Eslabonamientos Productivos y de Contexto	Vinculaciones	5.11	7.1	7.2	7.3							

Fuente: Elaboración propia en base a formulario de relevamiento MiPyMEs 2018

La información proveniente de las entrevistas fue volcada en la matriz de análisis de datos confeccionada para tal fin. La información cuantitativa resultante fue procesada mediante estadística descriptiva a fin de establecer las características de las MiPyMEs relevadas y abordar el análisis respecto a las capacidades al interior de estas (creación o fortalecimiento; cuáles y en qué dimensión).

Esta información se complementó con análisis cualitativo mediante la utilización del modo analítico (Kornblit, 2007), construyendo categorías y núcleos temáticos en función de la información brindada por los entrevistados, centrando los esfuerzos en recabar las perspectivas de los actores en torno al Programa y la valoración de capacidades creadas o fortalecidas. La comparación temática permitió llegar a los resultados que se exponen en el capítulo IV de esta investigación, con el propósito de responder a las preguntas de investigación comprendiendo los significados comunes atribuidos por los diferentes actores involucrados.

Tabla Nº 8: Criterios y representatividad de la muestra

Total de empresas que implementaron el Sello TDF durante el período 2011-2015	21
Total de empresas que certificaron el Sello TDF durante el período 2011-2015 (se extraen los dos casos que no alcanzaron la certificación y el caso certificado con baja inmediata)	18
Total de empresas que certificaron el Sello TDF durante el período 2011-2015 y mantuvieron la vigencia de la herramienta por al menos 2 (dos) años	14
Total de entrevistas realizadas sobre el grupo de empresas que certificaron el Sello TDF durante el período 2011-2015 y mantuvieron la vigencia de la herramienta por al menos 2 (dos) años	8

Fuente: Elaboración propia

Capítulo IV: Formación de capacidades al interior de las MiPyMEs certificadas durante el período 2011 – 2015 por el Sello TDF

La estructura del tejido empresarial de Tierra del Fuego se caracteriza por una marcada presencia de MiPyMEs⁷⁷ y un perfil de especialización productiva principalmente asociado a los servicios de apoyo a la producción (transporte, almacenamiento, manipulación de carga, alquiler de maquinaria, informática y otros servicios empresariales), el comercio y la industria manufacturera; los que concentran el mayor porcentaje de razones sociales⁷⁸. Por su parte, las actividades primarias vinculadas con la explotación de recursos naturales (pesca, acuicultura, forestal, minero, hidrocarbúfero) y el sector agropecuario (hortícola, ovino, bovino), tienen una participación de menor envergadura en la configuración productiva de la Provincia.

En cuanto al tamaño de las empresas y su relación sectorial, el mayor porcentaje de grandes empresas se encuentra en las industrias autopartista, electrónica, plástica y textil y en las actividades primarias vinculadas a la pesca de altura y la extracción de petróleo crudo y gas natural; mientras que las MiPyMEs tienen presencia en todos los sectores de actividad, con menor o mayor peso relativo de acuerdo al grado de agregación de valor que se presente. En términos generales, la cantidad de PyMEs aumenta en los segmentos de mayor transformación productiva y en los servicios de apoyo a la producción.

Respecto a la relación del tejido empresarial y su estructura jurídica, la gran mayoría de las razones sociales presentan personería física (77 %), siendo esta una característica distintiva de las Micro empresas (98,6 %) ⁷⁹, sin evidenciarse diferencias significativas entre los sectores de actividad.

⁷⁷ Del orden del 79,8 % para micro y 19,6 % para PyME en el 2012, y del 77,6 % y 21,6 % respectivamente en 2014, de acuerdo a “Cuantificación y caracterización del entramado económico productivo MiPyMEs de la Provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur - Relevamiento 2014” (pp. 21). Si bien no se dispone de datos actualizados, no se consideran cambios significativos.

⁷⁸ La distribución de las razones sociales por rama de actividad es del orden del 59 % para Servicios, el 22 % para Comercio y del 7% para Industria de acuerdo a “Cuantificación y caracterización del entramado económico productivo MiPyMEs de la Provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur - Relevamiento 2014” (pp. 38).

⁷⁹ De acuerdo a “Cuantificación y caracterización del entramado económico productivo MiPyMEs de la Provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur - Relevamiento 2014” (pp. 41).

En este marco reviste importancia la información resultante del análisis de la matriz de datos confeccionada en el marco de este trabajo de investigación, la que nos permite caracterizar, particularmente y de manera actualizada, a las MiPyMEs certificadas relevadas. Asimismo, entender su relación con el programa Sello TDF y abordar las tres categorías determinadas para el análisis de capacidades a nivel firma, a fin de responder a las preguntas que guiaron esta investigación.

4.1. Caracterización de las MiPyMEs certificadas relevadas

El 75 % de las empresas relevadas cuenta con más de 20 años en el mercado local⁸⁰, siendo el 87,5 % industriales (Elaboración de Productos Alimenticios y Bebidas) y el 12,5 % de servicios (Restaurant), caracterizadas por ser mayoritariamente micro⁸¹ empresas (75%)⁸² familiares (71%) con personería jurídica (71 %) ⁸³.

Dada la gran presencia de personerías jurídicas y empresas industriales, cabría esperar que la mayoría cuente con estructuras organizacionales con gerencias definidas. A pesar de ello, de la matriz de análisis de datos se desprende que sólo 2 (dos) casos declaran la existencia de gerencias operativas: E2 con 3 (tres) gerencias (general, comercial y administrativa) no formales lideradas por miembros de la familia; y E4 con 5 (cinco) gerencias (general, productiva, administrativa, comercial y de calidad) ocupadas por personal contratado.

⁸⁰ De acuerdo a la "Cuantificación y caracterización del entramado económico productivo MiPyMEs de la Provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur - Relevamiento 2014", la antigüedad promedio de las MiPyMEs fueguinas era de 15,5 años (pp. 53).

⁸¹ Clasificadas según límite de facturación anual por sectores de actividad, Resolución N° 220/19 de la Secretaría de Emprendedores y PyMEs del ex Ministerio de Producción y Trabajo de la Nación.

⁸² De acuerdo a la "Cuantificación y caracterización del entramado económico productivo MiPyMEs de la Provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur - Relevamiento 2014", el sector de Elaboración de Productos Alimenticios y Bebidas estaba integrado en un 72 % por micro empresas y en un 24 % por PyMEs (pp. 40), mientras que el sector Hoteles y Restaurant lo estaba por un 67 % de micro empresas y un 33 % de PyMEs (pp. 41).

⁸³ De acuerdo a la "Cuantificación y caracterización del entramado económico productivo MiPyMEs de la Provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur - Relevamiento 2014", el sector de Elaboración de Productos Alimenticios y Bebidas estaba integrado en un 70,7 % por personas físicas y en un 29,3 % por personas jurídicas (pp. 42), mientras que el sector Hoteles y Restaurant lo estaba por un 66 % por personas físicas y un 34 % por personas jurídicas (pp. 43).

Tabla N° 9: Caracterización de las empresas certificadas relevadas por año de creación, forma (Grupo Económico – GE-, Empresa Familiar – EF- y personería), actividad, tamaño y empleo (cantidad, nivel de instrucción y jerarquía)

Entrevista numerada	Años de creación		Forma		Sector – Actividad	Tamaño	Empleo		
	+ de 10	+ de 20	GE o EF	Personería			Cantidad total	Nivel de Instrucción (*)	Jerarquía (**)
E1 (1)	X		EF	SRL	Industria – Alimentos y Bebidas	Micro	2	1 SI – 1 SC	2 O
E2		X	EF	SA	Industria – Alimentos y Bebidas	Micro	10	10 SC	10 O (2)
E3		X	GE	SA	Industria – Alimentos y Bebidas	Pequeña	23	13 SI – 10 SC	22 O – 1 SyMM
E4		X	GE	SA	Industria – Alimentos y Bebidas	Micro	15	10 SC – 5 U	6 O – 4 SyMM - 5 G
E5	X		EF	Unipersonal	Servicios – Restaurant	Pequeña	2 (3)	1 SI – 1 SC	2 O
E6		X	EF	Unipersonal	Industria – Alimentos y Bebidas	Micro	11	3 SI – 8 SC	11 O
E7		X	EF	SRL	Industria – Alimentos y Bebidas	Micro	1	1 SC	1 O
E8 (4)		X	No aplica	No aplica	Industria – Alimentos y Bebidas	Micro	21	15 SC – 5 T – 1 U	11 O – 10 SyMM

Observaciones: (*) SI = Secundario Incompleto; SC = Secundario Completo; T = Terciario y U = Universitario. (**) O = Operario; SyMM = Supervisor y Mandos Medios y G = Gerencias. (1) Incorpora recientemente actividad primaria, no como actividad comercial sino para proveeduría de materia prima. (2) Tiene 3 (tres) gerencias (general, comercial y administrativa) no formales lideradas por miembros de la familia. (3) Incremento de 5 (cinco) personas para producción y atención al público durante temporada alta, con secundario completo. (4) El tamaño no se determina por actividad principal del caso, sino por su actividad productiva, la que incluye agropecuario e industrial, clasificando por la segunda dado el peso % sobre ventas.

Fuente: Elaboración propia en base a matriz de análisis de datos

El 62,5 % de las empresas relevadas cuenta con más de 10 empleados (sólo E3 con más de 20), sumando un total de 85 empleos formales. Respecto al nivel de instrucción, el 66 % (56) tiene secundaria completa, el 21 % (18) secundario incompleto, el 7 % (6) nivel universitario y el 6 % (5) terciario. Sólo 2 (dos) casos (E4 y E8) cuentan con personal instruido en niveles terciarios y/o universitarios, los que a pesar de mostrar valores por arriba del agregado de ambas categorías (13 %), siguen siendo bajos respecto a la dotación de personal de cada caso (33 % para E4 y 28 % para E8).

En cuanto a la jerarquía del personal, el mayor porcentaje (76 %) está concentrado en el nivel operativo, seguido en orden de importancia por los niveles de supervisión y mandos medios (18 %) y gerencial (6 %). Vale decir que sólo 3 (tres) casos (E3, E4 y E8) declaran contar con personal jerárquico de niveles medios y/o gerenciales, siendo éstos los que asimismo declaran tener la mayor cantidad de personal.

Los 5 (cinco) casos que responden no contar con mandos medios y/o gerenciales son en su mayoría micro empresas (E1, E2, E6 y E7) con baja cantidad de personal (E1, E5 y E7). Llama la atención que los casos E4 y E8 declaren tener igual (E8) o mayor (E4) cantidad de mandos medios y/o gerenciales que personal operativo.

Respecto a la distribución de tareas del personal, el 73 % (62) se aboca a actividades productivas, el 15 % (13) a atención al público, el 7 % (6) a cuestiones vinculadas a logística, distribución y stock; y el 5 % (4) a tareas administrativas. Todas las empresas responden al menos a 2 (dos) de estas tareas, a excepción de E7 que sólo señala la vinculación directa de su personal con tareas productivas. Vale decir que 5 (cinco) de las empresas relevadas (E1, E5, E6, E7 y E8) no indicaron personal de su empresa en tareas de logística, distribución, stock y administración.

El empleo femenino representa un 27% (23) del total de empleo registrado (85), distribuyendo sus tareas en atención al público (52%) y producción (48 %), en su mayoría (90%) de nivel operativo. Si bien la mayoría de los casos (E2, E4, E5, E6 y E8) cuenta con personal femenino, sólo en un caso (E6) cubre la totalidad del plantel.

Tabla N° 10: Caracterización de las empresas certificadas relevadas por locales (tipo y cantidad), principales clientes y proveedores

Entrevista numerada	Local/cantidad		Principales clientes	Principales proveedores	
	Productivo	Comercial		MP	I
E1	1	1	90 % USH	100 % ALM	70 % BA; 30 % RP
E2	2	1+ 3 franquicias	98 % USH (1)		70 % BA; 20 % RP
E3	1	0	50 % USH; 50 % RGA (2)	100 % RGA	100 % BA
E4	1	0	50 % USH; 30 % BA (3)		90 % BA
E5	1	1	100 % USH (4)	90 % USH	90 % USH
E6	1	2	100 % RGA		75 % BA; 25 % RGA
E7	1	0	90 % USH; 1 % BA	100 % ALM	70 % USH; 30 % BA
E8	1	1	Distinto peso según producto, pero concentrado en USH y RGA. Se destaca 50 % BA para queso ovino	100 % RGA	50 % RP; 40 % BA

Observaciones: USH = Ushuaia; RGA = Rio Grande; ALM = Almanza; BA = Buenos Aires; RP = Resto del País; MP = Materia Prima basada en recursos naturales; I = insumos. (1) Clientes para local comercial radicado en Ushuaia, con importante presencia (sin especificar %) de consumo por turismo extranjero. (2) Exportaba a BA, pero hace al menos 5 (cinco) años que perdió mercado por altos costos logísticos y aduaneros. (3) Desde allí se distribuye a varios puntos del territorio nacional. (4) Clientes 90 % extranjero.
Fuente: Elaboración propia en base a matriz de análisis de datos

En cuanto a la cantidad de locales operativos, solo 1 (uno) de los casos relevados posee 2 (dos) productivos, uno en Tierra del Fuego y otro en la provincia de Buenos Aires, desde donde abastece sus franquiciados (3); 3 (tres) de los casos no tienen local comercial propio y sólo 1 (un) caso posee 2 (dos) locales comerciales en la misma ciudad donde produce. Los casos E2 y E6 se destacan por ser micro empresas con significativa diversificación productiva y/o comercial (E2 incluso operando productivamente fuera de la provincia).

En todos los casos, los clientes se concentran en las principales ciudades provinciales, con fuerte participación de la ciudad donde se encuentran radicadas las empresas. En la mayoría de los casos, los entrevistados indican que los clientes son variables, contando con un gran abanico de posibilidades

comerciales. Los casos E4, E7 (con muy baja participación) y E8 destacan por exportación continental⁸⁴. Ningún caso exporta a otros países.

En cuanto a proveedores, los entrevistados indican gran concentración respecto a la cantidad de empresas abastecedoras. Mientras que el 100 % de las materias primas basadas en recursos naturales son adquiridas en el mercado local; la mayor proporción de insumos proviene de Buenos Aires (62,5 %), seguido en orden de importancia por proveedores del Resto del País y, en mucho menor peso, proveedores locales localizados en la ciudad donde se encuentran radicadas las empresas (sólo en E5 y E7 los insumos son mayoritarios provistos por proveedores locales).

Consultadas sobre la estrategia que utilizan para crecer, el 62,5 % de los resalta su búsqueda permanente de ampliación de mercados. Para cumplir con este propósito, las empresas centran su atención en dos grandes pilares. Por un lado, aquel que proviene del lado productivo, ya sea por contar con materia prima exclusiva (E1); productos innovadores (E1); de calidad (E4, E7), diferenciados (E6); o por la mejora permanente del proceso productivo (E8). Por otro lado, aquel relacionado con el cliente, ya sea para garantizar su seguridad (E1); satisfacer sus necesidades de consumo (E2) o la calidad de su atención (E6). Asimismo, E4 atribuye una ventaja diferencial a la territorialidad (“marca Tierra del Fuego”).

Entre las principales dificultades enfrentadas en la senda de crecimiento, los casos relevados resaltan, en orden de importancia, el aumento en los costos directos de producción (75 %), elevados costos logísticos (62,8 %) e insuficiente capacidad instalada (37,5 %). Los casos que indicaron dificultades adicionales señalan, principalmente, la falta de mano de obra calificada.

Vale decir que el costo logístico representa, en promedio, un 12,75 % sobre las ventas totales de los casos relevados. Más allá de las implicancias cuantitativas, entre los principales problemas vinculados a la logística se indican excesiva burocracia para el ingreso de materia prima o insumos desde el continente (E1, E3), así como para la salida de producto (E4, E7) hacia el TNC, y los tiempos vinculados a la logística de transporte terrestre (E6, E5).

⁸⁴ Debido a la Ley Nacional N° 19.640, toda salida del Área Aduanera Especial (AAE) a Territorio Nacional Continental (TNC), es considerada una exportación.

Tabla N° 11: Estrategia de crecimiento y principales dificultades enfrentadas por las empresas certificadas relevadas

Entrevista numerada	Estrategias para crecer	Principales 3 dificultades (*)
E1	“ampliar mercados”; “materias primas exclusivas”; “producto innovador”; “seguridad al cliente”	Insuficiente capacidad instalada (7) Retraso en los pago de los clientes (7) Aumentos en los costos directos de producción (5) Elevados costos logísticos (5) Otros: Falta de legislación, fiscalización y control de la pesca artesanal.
E2	“ampliar mercados”; “producir lo que busca el cliente”	Aumentos en los costos directos de producción (9)
E3	“ampliar mercados”	Aumentos en los costos directos de producción (10) Elevados costos logísticos (10) Retraso en los pagos de los clientes (8) Dificultades en el suministro de energía (7) Otros: Falta de mano de obra calificada y stock disponible de materia prima
E4	“ampliar mercados”; “marca Tierra del fuego”; “elaborar productos de mucha calidad”	Insuficiente capacidad instalada (10) Elevados costos logísticos (9) Fuerte competencia en el mercado continental (8) Otros: Falta de mano de obra calificada
E5	“difusión boca en boca para aumentar clientes”	Dificultad en la obtención de financiamiento (5)
E6	“producto diferencial”; “calidad en la atención”	Elevados costos logísticos (8) Aumento en los costos directos de producción (7) Participación de impuestos y/o tasas en el costo final del producto (6)
E7	“mantener la calidad de lo que hacemos”	Dificultades en el suministro de energía (9) Aumento en los costos directos de producción (8) Participación de impuestos y/o tasas en el costo final del producto (7) Otros: No disponibilidad de agua corriente y cloacas
E8	“desarrollar y mejorar permanentemente lo que hacemos”	Aumento en los costos directos de producción (9) Elevados costos logísticos (8) Dificultad en la obtención de financiamiento (8) Insuficiente capacidad instalada (6) Otros: Falta de mano de obra calificada

Observación: (*) Entre paréntesis se aclara el grado de relevancia asignado por la empresa relevada, siendo “1 poco relevante” y 10 “muy relevante”.

Fuente: Elaboración propia en base a matriz de análisis de datos

El comportamiento de las ventas para el período 2015 - 2017 es muy heterogéneo, variando entre empresas y años, aunque la mayoría de las empresas (62 %) han visto disminuidas sus ventas en al menos uno de los

años indagadas, indicando como principal motivo (80%) la pérdida de clientes en el mercado local (E1, E2, E3, E6). Para E5 la caída de 2015 se vincula con el cierre del establecimiento por mudanza. Sólo E2 indica caída de ventas en todo el período a raíz de mermas del público turístico, tanto en temporada invernal como estival.

Tabla N° 12: Comportamiento de Ventas (cantidad, precio y facturación) y Rentabilidad para el período 2015 – 2017 de las empresas certificadas relevadas

Entrevista numerada	Ventas									Caída en Rentabilidad		
	Caída en Cantidad			Precio		Facturación			2015	2016	2017	
	2015	2016	2017	2016	2017	2015	2016	2017	2015	2016	2017	
E1	X	si	X	↑	↑	↑	↑	↑	X	X	X	
E2	Si	si	Si	↑	↑	↑	↑	↑	X	X	X	
E3	Si	x	X	X	X	X	↓	↑	Si	si	Si	
E4	X	x	X	↑	↑	↑	↑	↑	X	si	Si	
E5	Si	x	X	↑	↑	↓	↑	↑	Si	si	Si	
E6	X	si	Si	↑	↑	↑	↑	↑	X	si	Si	
E7	X	x	X	↑	↑	↑	↑	↑	X	X	Si	
E8	X	x	X	↑	↑	↑	↑	↑	X	si	Si	

Observación: X= Sin cambios

Fuente: Elaboración propia en base a matriz de análisis de datos

El 87,5 % de los casos indican aumentos de precios en el período 2016- 2017, lo que se ve reflejado en sus aumentos de facturación. Aun así, las rentabilidades se ven afectadas negativamente en el 75% de los casos dado que, en la mayoría de ellos (62,5 %), los aumentos de costos directos de producción (coincidente con la principal dificultad enfrentada) no fueron trasladados en su totalidad a precio final de producto. El caso E2 indica no tener mermas en rentabilidad por compensar caída de ventas con aumentos de precios. Por su parte, E1 indica no haberlas tenido por integración vertical de la actividad (inclusión de actividad primaria a actividad industrial), lo que le permitió mejorar su estructura de costos por proveerse de materia prima.

Tabla N° 13: Comportamiento de la Producción, Empleo, uso de la Capacidad Instalada, Competencia y Demanda para el período 2015 – 2017 de las empresas certificadas relevadas

Entrevista numerada/ dimensión	E1	E2	E3	E4	E5	E6	E7	E8
Producción	↑ (15 %)	↓ (15 %)	↓ (30 %)	↑ (20 %)	↓ (10 %)	↓ (10 %)	X	X
Empleo	↑ (200 %)	X	X	↑ (10 %)	↑ (30 %)	X	↓ (60 %)	X
Uso capacidad instalada	X	X	X	↑ (20 %)	↑ (10 %)	↓ (10 %)	X (2)	X
Competencia local	X	X	X	↑ (40 %)	X	X	X	X
Competencia nacional	NA	X (1)	NA	↑ (30 %)	NA	NA	X	X
Demanda / clientes	↓ (20 %)	↓ (15 %)	X	↑ (20 %)	↑ (275 %)	↓ (10 %)	X	X

Observación: Los porcentajes son estimaciones promedio del período, según la información proporcionada por los entrevistados. X= Sin cambios NA = No Aplica. (1) Respuesta en función de las franquicias. (2) El entrevistado aclara que actualmente hacen uso del 40 % de la capacidad instalada.

Fuente: Elaboración propia en base a matriz de análisis de datos

Consultados sobre el comportamiento de la producción para el promedio del período 2015-2017, el 75 % de los casos sufrieron cambios, siendo estos mayoritariamente (67 %) negativos, mostrando caídas en los volúmenes de producción. Este dato es congruente con los expresados en la tabla N° 12 respecto a las caídas en cantidades vendidas para igual período de análisis.

A pesar del comportamiento de la variable anterior, sólo 3 (tres) casos manifiestan cambios en el uso de la capacidad instalada. Las variaciones promedio indicadas por E4 y E6 son coincidentes con las señaladas en los volúmenes de producción. E1, E3 y E5 podrían manifestar inconsistencias.

Respecto a la cantidad promedio de empleo generado durante el período, el 50 % de las empresas relevadas manifiestan cambios, siendo estos mayoritariamente (75 %) positivos, permitiendo la incorporación de nuevo personal. E7 indica que la caída en el personal obedece a los altos costos de la mano de obra.

Para las empresas relevadas, la competencia local no representa una amenaza, en tanto la mayoría de ellas la percibe sin cambios por considerar que su producto es diferencial (E5, E6), o exclusivo (E1, E7, E8). Algo similar

sucede con la valoración de la competencia nacional para aquellos que exportan a continente, siendo E4 el único que percibe incrementos.

En cuanto a la demanda, las caídas (60 % de los casos que sufrieron cambios) se asocian mayoritariamente a pérdidas de clientes, en estrecha relación con las caídas en los volúmenes de producción (E2 y E6). Por su parte, E1 indica que, en promedio, no se trata de menor demanda sino de concentración en el número de clientes: menor cantidad de clientes con mayores compras, lo que le permite hasta incluso incrementar sus volúmenes de producción. El caso E5 parece mostrar una inconsistencia, en tanto manifiesta un incremento promedio en la cantidad de clientes, pero una caída promedio en los volúmenes de producción, para igual período de análisis.

El caso E3 muestra igual demanda, pero menor producción. La caída en las cantidades vendidas (tabla N° 12) se ocasiona no por menores volúmenes de compra promedio por parte de los clientes, sino a raíz de la disminución del stock disponible de materia prima (tabla N° 11 dificultades de crecimiento), lo que merma los volúmenes de producción industrial.

La maquinaria involucrada directamente en el proceso productivo es considerada por el 75 % de las empresas relevadas como moderna, aún cuando 2 (dos) de estos casos reconocen también contar con una parte antigua, en tanto ésta les brindaba “mayor seguridad” (E1), pero les trae “más problemas que soluciones” (E8).

A excepción de E7, todos los casos relevados realizaron inversiones durante el período 2015-2017; y el 75 % de los casos proyecta nuevas inversiones (50 % con definición temporal), fuertemente concentradas en infraestructura productiva (62,5 %). En 3 (tres) de los casos, la planificación de inversiones se correlaciona con las principales dificultades enfrentadas: insuficiente capacidad instaladas (E1 y E4) y dificultades en el suministro de energía (E3), tal como puede recordarse de tabla N° 11. Las 2 (dos) empresas que no planifican inversiones adjudican como principal causal la incertidumbre respecto a la situación económica nacional y local (E2) e insuficiencia de fondos (E8).

Tabla N° 14: Estado de la maquinaria directamente involucrada en el proceso productivo e inversiones realizadas (2015-2017) y proyectadas de las empresas certificadas relevadas

Entrevista numerada	Estado de la maquinaria				Inversiones			
	DP	M	A	MA	2015 – 2017		Planificadas	
					I	MyE	Área	Tiempo
E1		X	X		X	X	Infraestructura productiva, equipamiento industrial y de etapa primaria	No específica
E2			X		X	X		
E3		X			X	X	Energía y comunicaciones	No específica
E4			X		X	X	Planta productiva (traslado y ampliación)	Próximos 3 años
E5		X			X	X	Renovación y equipamiento cocina	Durante cierre de temporada
E6		X			X	X	Planta productiva (traslado y ampliación)	Próximos 2 años
E7		X					Remodelación planta productiva	No específica
E8		X	X		X			

Observación: DP= De Punta; M = Moderno; A = Antiguo; MA = Muy Antiguo. I = Infraestructura; MyE = Maquinaria y Equipos. X = respuestas positivas. Celdas vacías = respuestas negativas. Fuente: Elaboración propia en base a matriz de análisis de datos

Consultadas sobre el estado de la infraestructura provincial que utilizan, las empresas responden en general de manera satisfactoria. Las mayores insatisfacciones se centran en las telecomunicaciones (62,5 %), con algunas demandas particulares asociadas al tipo de actividad que se realiza (muelles de desembarco: E1 y E7) o la ubicación de las empresas (energía eléctrica, servicios de cloaca y agua en zonas rurales: E3 y E7).

Por último, vale hacer mención respecto a la visión que las empresas tienen respecto de la situación de Tierra del Fuego y el futuro de su emprendimiento. Respecto al primer interrogante, la mayor preocupación se centra en la falta de políticas, sean estas sectoriales (E1, E2, E3, E5, E8); de fiscalización y control (E3, E7); de planificación territorial (E4, E5; E8) o de gestión ambiental (E4; E7); así como la falta de coordinación entre los distintos niveles de gobierno (E2, E3). Asimismo, se destaca el descreimiento respecto a la clase política dirigente (E1, E2, E3) y la incertidumbre respecto a la permanencia del régimen

de promoción industrial (E4) o las implicancias de los efectos macroeconómicos sobre la matriz productiva provincial (E6).

Tabla N° 15: Visión de las empresas certificadas relevadas respecto a la situación actual de Tierra del Fuego, por núcleo temático de análisis

Núcleo Temático	Entrevista numerada	Percepción
Descreimiento	E1	“la lengua va más rápido que los hechos”; “seguimos hablando de proyectos”
	E2	“una cosa es la que te cuentan y otra la realidad”
	E3	“si vos me preguntas por el futuro, no sé qué quieres que te diga...no cambia”
Incertidumbre	E4	“Tierra del Fuego está en una gran incógnita todavía”; “en el corto plazo me parece que todavía hay mucha incertidumbre, desde lo privado, lo público, si siguen o no las leyes de promoción industrial”
	E6	“vamos a seguir unos cuantos meses así hasta que podamos ver algo que comienza a inyectar inversiones en la provincia”; “la isla ha tenido siempre áreas a las que se orientó la mano de obra. Y esta actividad industrial se vio fuertemente influenciada por lo macro”
Falta de políticas (sectoriales, de fiscalización y control; de planificación territorial - uso y acceso al suelo; demográfica; infraestructura productiva-; ambiental)	E1	“hay cosas que se podrían hacer más acordes a nuestra realidad”
	E2	“las políticas portuarias, de turismo, de promoción de Ushuaia como destino turístico, se perdieron”
	E3	“¿Por qué no se hizo nunca nada con los perros?”; “¿Quién va a controlar eso? Nadie controla” (faena ilegal)
	E4	“hay que trabajar muchísimo con el público y el privado, temas ambientales, planificación urbana, crecimiento demográfico. Está faltando planificación”
	E5	“hace falta aún más conectividad”; “yo no estoy muy de acuerdo en cómo se difunde el destino turístico”
	E7	“actual y no tan actual. Porque todo viene de arrastre. Para mí falta fiscalización...creo que sin eso no hay desarrollo del sector”; “si no hay control la pesca es libre y el recurso es uno”
Falta de coordinación entre niveles de gobierno para la definición de políticas sectoriales	E8	“creo es muy poco lo que se intenta diversificar la producción. Creo son siempre esfuerzos aislados o proyectos particulares”; “esto se origina en la falta de políticas de mediano y largo plazo”; “difícil acceso a la tierra”; “sin el respaldo de las políticas y la legislación y de cuestiones claras de reglas de juego, no se va a cambiar demasiado”
	E2	“gobierno y municipio también” (referencia a promoción turística)
	E3	“gobernadora con el intendente de acá, no pueden hacer algo en conjunto?” “como no se juntan para hacer algo común”

Fuente: Elaboración propia en base a matriz de análisis de datos

Respecto al segundo interrogante, y a pesar de las consideraciones precedentes (falta de políticas, descreimiento e incertidumbre), el 75 % de las

empresas espera crecer productivamente en los próximos 3 (tres) años, ya sea desarrollando nuevos productos (E1, E5, E7), nuevas plantas de producción (E1, E4, E6) o locales comerciales (E2, E6) o aperturando mercados (E1, E4, E7); respuestas que se correlacionan en términos generales con las proyecciones de inversión manifiestas en tabla N° 14. Vale decir que, cuando se explicitan, las estrategias empresariales especifican formas de afrontar las inversiones (E1), mantener (E2, E6, E7) y/o fortalecer (E4) los criterios de producción.

Por último, se resaltan las consideraciones relativas a la contribución que los casos esperan dar al desarrollo territorial, ya sea impulsando y participando en la formación de asociaciones de productores (E1), como aportando a la formación de mano de obra (E8) o poniendo a disposición de espacios de experimentación productiva (E8).

Tabla N° 16: Futuro de las empresas certificadas relevadas (próximos 3 años):
Perspectivas y Estrategias, por núcleo temático de análisis

Núcleo Temático	Entrevista numerada	Perspectiva	Estrategia
Crecimiento	E1	“habilitación en SENASA y el acceso al mercado nacional”; “desarrollo de estos nuevos productos de enlatado” y “planta procesadora, para centolla y centollón, en el corazón de la zona de pesca”	De inversión: “integración con otro pescador local”; “búsqueda de inversores locales y nacionales” y “relaciones institucionales” Productiva: -----
	E2	“tener local de venta propio en el centro” y “modernizar el actual local de venta, cambiar la imagen, mobiliario”	De inversión: ----- Productiva: “Si algo anda bien para que lo vas a tocar”
	E4	“tenemos el mejor de los problemas... la demanda supera la producción”; “se puede caer el mercado local, pero vamos a crecer afuera”; “ampliar (planta de producción) porque si no es imposible exportar”	De inversión: ----- Productiva: “el desafío está en la estrategia comercial y en la planificación”; “articular muy bien la producción con la demanda”; “producción y calidad como dato asegurado” y “seguir innovando”.
	E5	“tener diferentes unidades de negocios que me permitan, cuando una no funciona, que las otras banquen la estructura”; “armar línea de producción, poner un depósito para productos pre-elaborados para el aprovisionamiento de barcos” y “más estructura,	De inversión: ----- Productiva: -----

		tener un lugar más grande”	
	E6	“apertura de puntos de venta” y “nueva planta de producción”	De inversión: ----- Productiva: “como venimos trabajando”
	E7	“remodelar la planta para obtener SENASA y mandar mi producción (elaborados) al continente” y “desarrollar la parte de conservas para el mercado interno”	De inversión: ----- Productiva: “siempre con la mejor calidad”
Incertidumbre / no crecimiento	E3	“analizando si es conveniente dejar abierta la planta o cerrarla”	“la intención es que siga sino no estaría invirtiendo o arreglando o instalando”
Contribución al desarrollo territorial	E1	“determinante el tema de la asociación de productores. Eso me parece fundamental para el crecimiento del sector”	
	E8	“dos roles...formación de mano de obra y la experimentación, como centro, para generar las pruebas necesarias para el desarrollo de distintas actividades, producciones intensivas o productos”	

Fuete: Elaboración propia en base a matriz de análisis de datos

Los datos de esta sección permiten afirmar que las características de las empresas relevadas no escapan de aquellas establecidas a nivel provincial, en tanto el mayor peso participativo de la muestra está integrado por microempresas siguiendo el comportamiento del tejido empresarial fueguino. Si destaca la mayor presencia de formas jurídicas. La concentración de la muestra respecto al sector industrial basado en la Elaboración Productos Alimenticios y Bebidas, así como las características intrínsecas de los productos (diferenciado, con fuerte identidad territorial), obedece al tipo de empresas que han participado del Programa Sello TDF dada la requisitoria establecida en los protocolos (general y particulares) vigentes.

De igual modo, las problemáticas aquí explicitadas son compartidas por las MiPyMEs fueguinas en general⁸⁵, más allá de aquellas propias de un contexto que impacta en costos de producción, ventas y rentabilidad. Así, el bajo nivel de calificación de la mano de obra; la poca existencia de mandos medios y/o gerenciales y la multiplicidad de roles que los dueños de las diferentes

⁸⁵ Para profundizar la comparativa: “Cuantificación y caracterización del entramado económico productivo MiPyMEs de la Provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur”, relevamientos 2012 y 2014.

microempresas desempeñan en el ejercicio de la actividad productiva; la concentración de ventas en el mercado de consumo interno y la fuerte dependencia continental (incluso con concentración de proveedores) para la provisión de insumos; las dificultades logísticas vinculados a la existencia de un Área Aduanera Especial; las limitaciones de capacidad instalada; el descreimiento respecto de la clase política dirigente; la incertidumbre acerca de la permanencia del subrégimen de promoción industrial y las implicancias de los efectos macroeconómicos sobre la matriz productiva provincial; son dificultades comunes, incluso para estas empresas industriales con larga trayectoria en el mercado local.

Con esto pretende señalarse que las empresas relevadas no presentan, desde lo estructural o respecto a las problemáticas enfrentadas, características especiales. En este marco, es que resulta interesante analizar la relación de estas empresas con el Sello TDF (apartado 4.2) e indagar sobre la formación o fortalecimiento de capacidades al interior de estas MiPyMEs como resultado de la participación en el Sello TDF (apartado 4.3).

4.2. Empresas certificadas relevadas y Sello TDF

Los datos de la tabla N° 17 permiten afirmar dos cosas. Por un lado, la permanencia de los entrevistados vinculados al Sello TDF, en tanto 6 (seis) de los 8 (ocho) entrevistados recuerda el momento de contacto inicial con la herramienta. Por otro lado, que estos primeros contactos se dieron mayoritariamente a partir de personal técnico de la Secretaría PyME, en tanto sólo una empresa tuvo la iniciativa de contactarse al enterarse de la existencia del Programa por un medio local (diario).

Tabla N° 17: Contacto inicial de las empresas certificadas relevadas con el Programa Sello TDF

Entrevista numerada	Referencias
E1; E5; E7	Respuestas sólo afirmativas y/o de referencia a fechas
E2	"Como una pre-auditoría para ser como un caso modelo"
E3	"Yo lo heredé"
E4	"Si. Me acuerdo todo... Yo recién había venido"
E6	"Yo me comuniqué porque leí en el diario la noticia"
E8	"Yo no estaba"

Fuente: Elaboración propia en base a matriz de análisis de datos

Las impresiones iniciales respecto al Programa fueron variadas pero todas positivas (tabla N° 18), incluso para los entrevistado que no estuvieron desde el inicio: E3: “la intención creo que fue buena. Yo lo veía, todavía lo veo” y E8: “siempre lo vi como una muy buena herramienta de organización y mejora”.

Entre las apreciaciones iniciales se resalta al Programa como una herramienta (E1 y E5) que podía adecuarse a las necesidades de la MiPyMEs (E4), propiciar organización interna (E5), permitir la diferenciación empresarial (E6) y el acceso a otros beneficios asociados a la comunicación y posicionamiento (E4). Un entrevistado (E2) recuerda su preocupación respecto a la generación de más trabajo para el emprendimiento y dudas respecto a la continuidad de la herramienta, probablemente como crítica a no continuidad temporal de las políticas públicas.

En cuanto a lo que los entrevistados esperaban de la participación en el Programa (tabla N° 18), las respuestas se asocian mayoritariamente a cuestiones vinculadas a la dinámica interna, en tanto la herramienta se convirtiera en una guía (E1) capaz de proporcionar conocimiento (E2) y mejoras, tanto en procesos como en la calidad de los productos (E2, E6 y E7). Sólo un caso resalta como expectativa inicial obtener de la participación en el Programa mayor y mejor posicionamiento externo (E5) y sólo un caso (E4) esperaba recibir de la herramienta provincial más controles que asistencias.

Las decisiones de participación (tabla N° 18), estuvieron en línea con las expectativas iniciales, en tanto el mayor porcentaje (62, 5%) de razones se vinculó en primera instancia con la búsqueda de mejoras de la dinámica interna. Entre otras razones se resalta la búsqueda de posicionamiento de la marca en el mercado (E1 y E6, con E1 como principal razón) y la posibilidad de diferenciar el producto (E6 y E7).

Tabla N° 18: A partir del contacto inicial: Impresión, expectativas, razones y dependencia de la decisión de participación en el Programa Sello TDF por parte de las empresas certificadas relevadas

Entrevista numerada	Impresión inicial	Expectativa inicial	Por qué decide participar	De qué depende su decisión
E1	"Lo consideramos como una herramienta"	"Guía para nuestra propia producción o seguridad en la producción"	"darnos a conocer, empezar a tener presencia, que se conociera"	"nos allanaban un poco el camino para que nos incorporáramos a participar"
E2	"Más trabajo" "Esta es una iniciativa que como todo, en dos años desaparece"	"Conocimiento, mejora"	"Ganas de mejorar y de aprender"	
E4	"Para una PyME pensar en normas ISO es inalcanzable. Si tenes un mecanismo que te va a ayudar a certificar y a mejorar tu calidad más al alcance de la mano esta bueno" "Y algo que para mí es clave, es ese otro doble rol... la ventaja de que el Sello nos iba a ayudando a comunicar lo que hacíamos"	"Pensaba que la provincia era más lo que nos iba a controlar y a obligar que a ayudar"	"Entender que era una herramienta para que nuestra estrategia fundamental, que era hacer las cosas bien, se sustentara"	"Soy un tipo que cree mucho en la integración de lo público con lo privado. No tengo derecho en decir que no me ayudan en nada, si cuando me llaman no voy"
E5	"Entendí que me iba a dar herramienta y una estructura de organización que yo estaba necesitando en aquel momento, que me iba a permitir desarrollar mi cotidianidad laboral de una forma más organizada, prolija y mejor"	"Posibilidad de que de repente mi restaurant se pueda visibilizar más y tener una mejor comercialización"	"Necesidad de ese cambio, vinculado con la organización interna"	
E6	"Lo primero que se me vino a la mente fue dotar a la marca de un atributo adicional que ningún otro lo tenía en ese momento"	"Mejoras en los procesos y correcciones de cosas"	"Interés interno de mejorar" y "posicionar el nombre de la empresa y darle a los clientes un atributo de valor diferencial basado en la calidad"	
E7	"Creíamos que contribuía a nuestro propósito"	"Mejor calidad en los productos y en los procesos, en toda la parte de implementar trazabilidad y manuales de proceso"	"Organizarnos internamente" y "diferenciarnos en el producto, siempre tratando de aplicarle más calidad"	

Fuente: Elaboración propia en base a matriz de análisis de datos

Vale un comentario de los casos E1 y E5 para los cuales sus expectativas iniciales son distintas a las razones que motivaron sus decisiones de participación. En el primer caso, el entrevistado esperaba que el Programa sea una “guía para nuestra propia producción o seguridad en la producción” pero decide participar para darse “a conocer, empezar a tener presencia”. Por el contrario, el segundo caso esperaba del Programa la posibilidad de “visibilizar (se) más y tener una mejor comercialización” mientras que decide participar ante la “necesidad de ese cambio, vinculado con la organización interna”.

Los únicos casos que responden en cuanto de qué dependió su decisión de participación, explicitan la existencia de un escenario institucional oportuno (E1) y su interés en la articulación público privada (E4) como canal de acción.

Tabla N° 19: Proceso inicial de implementación. Grado de dificultad por dimensión de análisis, según cantidad de respuestas afirmativas de las empresas certificadas relevadas

Dimensión		Grado de dificultad		
		Muy problemático	Lo esperado	Fluido y sin restricciones
Interna	Articulación			
	Para identificación y codificación de procesos	3/6	3/6	-
	Para implementación de los procesos	3/6	3/6	
	Para el control de los procesos	4/6	2/6	
	Esfuerzo dedicado (tiempo y dinero)	5/6	1/6	
	Disposición a adoptar cambios	1/6	5/6	
Externa	Disposición a adoptar registros de proceso	3/6	3/6	
	Con técnicos y especialistas del Programa		2/6	4/6
	Con gobierno provincial		1/6	5/6
	Con las otras empresas participantes	2/6	2/6	2/6
	Con proveedores	1/6	4/6	1/6
	Con clientes	1/6	5/6	

Fuente: Elaboración propia en base a matriz de análisis de datos

En el proceso inicial de implementación (tabla N° 19), las mayores dificultades se encontraron en las dimensiones internas, destacándose como muy problemáticas el inicio del control de los procesos y el esfuerzo en tiempo y dinero dedicado al proceso de implementación; estando la disposición a adoptar cambios dentro de los parámetros esperados. En términos agregados,

las articulaciones con técnicos, especialistas y el gobierno provincial fueron fluidas y sin restricciones; y lo esperado en cuanto a proveedores y clientes.

Una vez implementado el Programa, la mayoría de las empresas identifica el primer año como atravesado por un proceso complejo y difícil hasta tanto E1: “logramos armar todo este nuevo sistema de funcionamiento”; E2: “sabíamos que la punta del lápiz con la que se nos medía era muy gruesa”; E7: “al principio dijimos en que nos metimos”; implementar implica mucho involucramiento por parte de la empresa E6: “porque nunca había hecho eso. Estudiar para el armado de todo el soporte en papel que necesitas empezar a generar, con un orden sistemático”.

Entre las principales dificultades posteriores, los entrevistados coinciden en resaltar la necesidad de sensibilizar al personal⁸⁶ de manera continua (E3: “que el personal se adapte en cuanto a manejo dentro de las buenas prácticas”; E4: “convencer a la gente que se puede hacer el tiempo”; E5: “faltaba personal para implementar y sostener”; E7: “mantenerlo en el tiempo...hay que estar todo el tiempo encima de los empleados para que sepan que eso se hace así siempre” y E8: “nos complicó mucho el movimiento de personal. A medida que cambiaban las personas... era como un volver a empezar) y los tiempos insumidos en los registros y controles (E1: “teníamos que acceder al sistema para hacer los registros, para hacer los controles, y bueno, eso llevó un tiempo” y E3: “es fácil decirlo...pero cuando tenes que hacerlo cuesta”); resultando ambos requisitos fundamentales para el sostenimiento en el tiempo del sistema de gestión de calidad. Sólo un caso (E2) indica los requerimientos edilicios, pero no como una dificultad sino como “un desafío”.

Al ritmo de estas dificultades, los entrevistados fueron consultados sobre el grado de utilidad del Programa y los aspectos que más valoran (tabla N° 20). Al respecto, todos brindaron respuestas afirmativas valorando positivamente dimensiones vinculadas principalmente con la dinámica interna. Así, orden, organización y control, capacitación, detección y ajuste a necesidades propias, mejora, concientización y aprendizaje son algunas de las categorías reiteradas

⁸⁶ Dos casos rescatan la buena predisposición y aceptación del personal. A saber, E2: “el personal enseguida se enganchó” y E6: “lo que más rescato de todo ese proceso fue la internalización por parte de la gente del sector de producción de las pautas y acuerdo de trabajo, del control de los procesos productivos”.

en el relato colectivo. Sólo dos casos valoran positivamente la dimensión comercial.

Estas valoraciones resultan muy importantes en tanto están en línea con las expectativas iniciales y/o las decisiones que llevaron a la participación de los casos en el Programa. Para ahondar en estas relaciones, se consultó respecto al cumplimiento de las expectativas iniciales.

Tabla N° 20: Aspectos más valorados del Programa por parte de las empresas certificadas relevadas

Entrevista numerada	Valoraciones internas	Valoraciones externas
E1	“nos obligó si o si a ordenarnos en todos los procesos, los registros, tener nuestro manual de gestión”	“nos sirvió mucho, más que nada a través de la participación en las ferias”
E2	“la capacitación, la mejora y la detección de necesidades que antes no sabíamos que teníamos”	
E3	“nos ordenó” y “el manual que tenemos ahora se ajusta a lo que hacemos... comenzó a dársele más importancia a los puntos críticos...concientizó”	
E4	“nos ayudó a mejorar todo lo que tiene que ver con la parte registración de los procesos y de los circuitos... mejorar la forma de producir y controlar” “permitió darle orden a las acciones de calidad que veníamos incipientemente desarrollando... estandarizarlos y agilizar los controles”	
E5	“en la organización... ver a mi emprendimiento desde otro foco”	
E6	“creo que si no me hubiera incorporado al sello quizá muchas de estas cosas no las hubiera implementado todavía en la medida en que se hicieron”	
E7	“tuvimos que aprender”	
E8	“mejorar los procesos de elaboración y control”.	“abrió caminos para una comercialización distinta”.

Fuente: Elaboración propia en base a matriz de análisis de datos

A excepción del caso E5, que indica el no cumplimiento de la expectativa inicial en tanto “pensaba en esto de difundir y que la certificación me genere un rédito económico y eso no pasó” aun cuando, como fuera expresado más arriba, parece valorar la asistencia recibida del Sello TDF en torno a la organización (indicada como razón de su participación en el Programa), el resto de los casos manifiesta el cumplimiento de las expectativas iniciales. Así, resaltan E1:” la

difusión, la visibilidad, la promoción, nuestra organización interna”; E2: “la mejora y la incorporación de rutinas”; E4: “mejorar el circuito de control de calidad y la forma de elaborar nuestro producto”; E6: “mejora interna... ver que esas cosas se pueden aplicar en un lugar chiquitito” y E7: “organización para que mejoremos la calidad de lo que hacíamos”.

De la tabla N° 21 se desprende que los entrevistados se mostraron más proactivos para determinar aspectos menos favorables, fallas o faltas del Programa que para proponer mejoras. De acuerdo a los núcleos temáticos establecidos, estos pueden reagruparse en torno a dos grandes categorías de análisis, una relativa al Programa y su contexto y otra respecto al Programa en sí mismo.

Entre la primera categoría se destacan el débil posicionamiento del Programa en la comunidad local (50 %), lo que se entiende ha impactado negativamente sobre lo que el potencial cliente y público general conoce de la herramienta; y la escasa apertura o mejora de canales de comercialización (50 %) para los productos o servicios certificados, pudiendo estar en estrecha relación con el primer punto. En esta dirección, las propuestas solicitan más posicionamiento (E7), comunicación (E4 y E6) y preferencia en las compras del Estado respecto a los productos certificados (E6).

En la segunda categoría se agrupan las consideraciones respecto a las escasas mejoras introducidas al Programa a lo largo del tiempo (50 %); incluida la ampliación del Programa a nuevos sectores (E4) y la pérdida de exigencia por parte de las empresas certificadoras habilitadas por la provincia (E1, E2 y E6), lo que parece desmotivar los procesos de mejora interna por parte de las empresas participantes.

Las propuestas de mejora del Programa sugieren la incorporación de asistencias vinculadas al proceso de innovación (E1), capacitaciones en distribución y logística (E4) y nuevos protocolos para actividades turísticas (E4). Vale mencionar que dos casos (E5 y E7) resaltan como aspectos menos favorables el tiempo que se requiere para sostener la herramienta, pero no lo identifican como falencia propia al Sello TDF sino relativa a la capacidad operativa de los emprendimientos. Vale mencionar que ambos casos no continúan con la recertificación del Programa, indicando entre sus motivos E5:

“no ve beneficios económicos en relación a su esfuerzo de tiempo” y E7: “no cuenta con tiempo para prestarle la atención que merece”. El otro caso de no recertificación es E6, debido a que “no ve motivación de mejora”.

Tabla N° 21: Aspectos menos favorables del Programa y propuestas de mejora, por núcleos temáticos de análisis, según empresas certificadas relevadas

Núcleos temáticos	Entrevista numerada	Aspectos menos favorables, fallas o faltas identificadas	Propuestas de mejora
Posicionamiento del Programa	E1	“el público no está concientizado, no tiene incorporado la imagen y la significancia de lo que es el Sello de Calidad”	
	E4	“más comunicación”	“generar un mejor circuito de comunicación”
	E6	“no trasciende... Sello Argentino tiene un valor a nivel país, como marca país, que el Sello TDF no lo tuvo... la marca que te podría dar el Sello no te lo dio”; “...pasó inadvertido para la comunidad”	“el sello provincial quizá al cliente potencial le puede dar otra referencia del producto”
	E7	“a los restaurant y hoteles a los que les vendía el producto con Sello...les daba igual que tuviera o no la certificación”... “el cliente no diferencia”	“más posicionamiento”
Canales de comercialización	E2	“no me impacta en las ventas”	
	E3	“Lo que no vi fue después de qué manera te ayuda a cómo ponemos nuestros productos”	
	E5	“en lo comercial no me sirvió en absolutamente nada”... “no me generaba un ingreso de dinero”	
	E6	“quise venderle a los cruceros, aunque no llegué jamás... reuniones con funcionarios en USH, no prosperó, nunca pasó nada. Queríamos saber proveedores, cómo llegar, presentar nuestros productos”	“orientación por parte de órganos del Estado a comprar productos certificados”
Mejoras internas al Programa	E1	“me da la sensación como que siempre lo mismo”	“alguna parte del Sello que se dedique a innovaciones. A proponer, dentro de cada sector, caminos de innovación”
	E2	“ahora lo tenemos en piloto automático, lo certificamos y lo recertificamos, pero para mantenerlo porque fue bueno en su momento, pero hoy no se ven resultados”	
	E3	“falta más seguimiento y apoyo”	
	E4		“la calidad mucho más amplia que la producción...generar tareas de capacitación”

			para los que tienen Sello, enseñarles que... la calidad termina chocando con la distribución, con la logística...todo es calidad"
Rol de las empresas certificadoras	E1	"si hoy yo recibiera a otra empresa tendría que prepararme de otra forma"	
	E2	"falta más rigidez, más exigencia, por parte del auditor" "beneficios para el personal, las capacitaciones anuales, la sustentabilidad y la relación con el entorno. Esas son cosas que hemos ido dejando y porque no te las exigen viste"	
	E6	"me empecé a desinflar un poco....la última auditoría no me gustó mucho, porque no sentí que hicieran una evaluación crítica y que te dejaran cosas para mejorar"...no volví a recertificar".	
Ampliación del Programa (nuevos Protocolos)	E4	"algunas actividades que por ahí se podrían desarrollar para estandarizar el circuito del Sello de calidad"	Nuevos Protocolos para "actividades que tienen que ver mucho con el turismo como hotelería, gastronomía"
Tiempo requerido para el sostenimiento del Programa	E5	"Cualquier planilla que yo llenara del Sello me demandaba mucho tiempo y todo recaía sobre mí. Pero no tiene que ver con el Sello sino con una cuestión mía interna de capacidad operativa"	
	E7	"no le encuentro nada en contra. Porque lo dejamos?...estamos tapados con cosas ya y ninguno podíamos prestarle la atención que requería"	

Fuente: Elaboración propia en base a matriz de análisis de datos

Por último se resalta que todos los casos entrevistados identifican cambios en la gestión del Programa después del cambio de gobierno a finales de 2015. Así da cuenta E1: "no siguió esa dinámica"; E2: "disminuyó el acompañamiento"; E3: "seguimiento. Antes me llamaban y me preguntaban. Cursos. Tiraban ideas. Hoy silencio de radio"; E4: "lo que siento que cambió es la visibilización, me parece se frenó mucho"; E6: "el Sello murió. Quizá no lo vieron, no lo quisieron"; E7: "disminuyó el trabajo y eso se notó en la difusión" y E8: "actividades, capacitaciones, visitas...ya no son las mismas".

Pasando revista a este apartado, podemos afirmar que la mayoría de las empresas cumplieron sus expectativas iniciales respecto al Programa Sello

TDF, en tanto éstas se vinculaban a cambios y/o mejoras en las dinámicas internas. Son esas dinámicas internas las que mayoritariamente ofrecieron resistencia durante el proceso de implementación del sistema de gestión de calidad, pero las que recibieron las mayores valoraciones en el relato colectivo. A pesar de las valoraciones positivas respecto al Programa, los entrevistados señalaron fallas o faltas; mostrándose más proclives a explicitar las mismas que a realizar propuestas de mejora. Las fallas detectadas parecen guardar relación con los cambios evidenciados en la gestión del Programa pos cambio de gestión 2015.

En el apartado siguiente se indagará sobre si esas valoraciones positivas, asociadas a cambios en las dinámicas internas por implementación del Programa, fueron hechos aislados o si contribuyeron a la formación y/o fortalecimiento de capacidades al interior de las empresas relevadas.

4.3 Capacidades al interior de las MiPyMEs certificadas relevadas

4.3.1. Capacidad Tecno-Organizacional

De acuerdo a los datos de la tabla N° 22, el uso de bases de datos es una práctica extendida en las empresas relevadas, aun cuando algunos casos explicitan el uso de registros en papel (E7) o la utilización de hojas de Excel simple para su registro (E2). Este comportamiento se evidencia incluso para los casos no certificados al final del período analizado (E5 no certifica 2016 y 2017; y E7 no certifica 2017), así como para el caso que, habiendo tenido la certificación, inicia el período bajo análisis sin la misma (E8 no certifica 2015 y 2016, regresando a la certificación en 2017).

Tabla N° 22: Existencia y utilización de Bases de Datos, período 2015-2017, según respuestas afirmativas de las empresas certificadas relevadas

Bases de Datos	Cantidad de respuestas afirmativas, según entrevistas numeradas
Proveedores/clientes	8/8 E1; E2; E3; E4; E5; E6 (sólo proveedores); E7 (registro papel); E8 (sólo sistematizadas en área certificada "para mantener la información al día")
Productos/insumos	7/8 E1; E3; E4; E5; E6; E7 (registro papel); E8 (sólo sistematizadas en área certificada "para mantener la información al día")
Precios/costos	8/8

E1; E2 (Excel simple); E3; E4; E5; E6; E7 (registro papel); E8 (sólo sistematizadas en área certificada “para mantener la información al día”)

Fuente: Elaboración propia en base a matriz de análisis de datos

Tal como se observa en la tabla N° 23, mientras que el diagnóstico de necesidades de capacitación, la búsqueda de actividades y el desarrollo de las mismas por parte de personal de la empresa son instancias realizadas por la casi totalidad de las empresas relevadas; la evaluación de estas actividades y su impacto en los procesos de trabajo son prácticas menos frecuentes.

Vale decir que las prácticas más frecuentes incluso lo fueron para los casos no certificados al final del período analizado (E5 y E7 tal lo indicado más arriba, salvo E7 para las actividades de diagnóstico de capacitaciones), así como para el caso que, habiendo tenido la certificación, inicia el período bajo análisis sin la misma (E8 tal lo indicado más arriba).

Los datos muestran que en la mayoría de los casos, las diferentes instancias vinculadas con las actividades de capacitación han recaído sobre el dueño o socio gerente, fortaleciendo el argumento de la sección 4.1 respecto a la gran multiplicidad de roles que éstos tienen en el ejercicio de la actividad productiva.

Tabla N° 23: Actividades de Capacitación: Instancias y Responsables, período 2015-2017, según respuestas afirmativas de las empresas certificadas relevadas

Instancias	Cantidad de respuestas afirmativas	Responsable de la tarea	Observaciones
Diagnóstico de necesidades de capacitación	7/8 (E7 no)	A excepción de E3 (administrador de la planta de faena), la tarea es realizada por el entrevistado (dueño o socio gerente)	E1 y E8 no entendida como actividad formal; E2 y E4 ante necesidades puntuales
Búsqueda de actividades de capacitación	8/8	A excepción de E3 (administrador planta de faena), la tarea es realizada por el entrevistado (dueño o socio gerente)	E4 y E8 con poca intensidad; E6 con dificultades en el medio local
Desarrollo de capacitaciones por personal de la empresa	7/8 (E3 no)	A excepción de E4 (gerente de calidad), la tarea es realizada por el entrevistado (dueño o socio gerente)	E4, E5; E7 y E8 no las consideran eventos formales
Evaluación de las actividades de capacitación	5/8 (E3; E5 y E7 no)	A excepción de E4 (gerente de calidad), la tarea es realizada por el entrevistado (dueño o socio gerente)	E1 incluye autoevaluación del personal; E2 y E8 con poca frecuencia
Evaluación de	5/8	A excepción de E4 (gerente de	E4 y E8 no entendida

impacto de las actividades de capacitación en los procesos de trabajo	(E2, E3 y E7 no)	calidad), la tarea es realizada por el entrevistado (dueño o socio gerente)	como actividad formal
--	------------------	---	-----------------------

Fuente: Elaboración propia en base a matriz de análisis de datos

Más aún, consultadas sobre las actividades realizadas por los trabajadores de la empresa durante 2017, las empresas relevadas indicaron una muy baja participación en talleres/conferencias informativas o de sensibilización realizadas por terceros (E1); cursos de seguridad requeridos por la ART (E2 y E4; los otros casos dicen no hacerlos por no ser exigidos por las aseguradoras) y capacitaciones a cargo de proveedores (E4; E5 y E6). Como ya fuera mencionado, la situación es muy diferente respecto a las actividades de capacitación realizadas en el puesto de trabajo, en tanto el 87,5 % manifiesta hacerlas, aun cuando la mayoría de los casos (E4, E5; E7 y E8) no las consideran eventos formales de capacitación.

Entre las principales temáticas abordadas en los cursos realizados durante 2017 se resaltaron, según la repitencia de los casos, el aseguramiento de la calidad (87,5%); actualizaciones vinculadas al uso de herramientas, maquinarias e insumos (62,5 %) y procedimientos (62,5 %); técnicas de administración, control de stock y finanzas (50 %, principalmente control de stock) y mantenimiento preventivo/ correctivo (50 %, principalmente mantenimiento preventivo). Sólo dos casos respondieron realizar “otras temáticas de capacitación”, entre las que incluyeron manejo de recursos naturales (E1) y desarrollo de nuevos productos (E8).

Entre las principales restricciones relacionadas con las actividades de capacitación sobresalieron, según la repitencia de los casos, la falta de instructores o docentes especializados (50 %) y la falta o escasez de oferta de cursos de capacitación adecuados (37,5 %, fuertemente asociado a la especificidad de la temática requerida por la empresa) en el medio local; y la falta de interés en capacitarse por parte de los trabajadores (37,5 %, fuertemente asociado a la alta tasa de rotación del personal). Sólo E7 indica no haber tenido limitaciones, a pesar de que éste y E3, fueron los casos que menor cantidad de instancias de capacitación dijeron realizar.

Tabla N° 24: Otras actividades y herramientas: Realización-Uso frecuente, período 2015-2017, según respuestas afirmativas de las empresas certificadas relevadas

Actividades y Herramientas	Realización – Uso frecuente según cantidad de respuestas afirmativas
Especificaciones de la materia prima e insumos	6/8 (E2; E4; E5; E6; E7 y E8)
Especificaciones de las características críticas del proceso productivo	8/8
Trazabilidad	8/8
Equipos para solucionar problemas o lograr mejoras en el proceso	2/8 (E4 y E6)
Herramientas internas de mejora continua	1/8 (E1)
Rutinas/ procedimientos específicos que orientes las actividades de diseño o rediseño de productos / procesos	3/8 (E4, E5 y E6)
Herramientas específicas de gestión de proyecto	1/8 (E3)
Normas ISO de aseguramiento de la calidad	0/8
Normas sectoriales o de producto	6/8 (E1, E2, E3, E4; E6 y E8)
Otras actividades o herramientas	0/8

Fuente: Elaboración propia en base a matriz de análisis de datos

Como puede apreciarse de la tabla precedente, durante el período analizado las empresas relevadas manifestaron la realización frecuente de especificaciones de la materia prima e insumos (75%), especificaciones de las características críticas del proceso productivo (100 %) y el seguimiento del producto durante el proceso productivo (100 %); siendo mucho más baja la rutinización de acciones orientas al diseño o rediseño de productos y proceso (37,5 %); la existencia de equipos para solucionar problemas o lograr mejoras en el proceso (25 %); el uso de herramientas internas de mejora continua (12,5 %) o específicas de gestión de proyectos (12,5 %).

Nuevamente se percibe que las prácticas más frecuentes incluso lo fueron para los casos no certificados al final del período analizado (E5 y E7 tal lo indicado más arriba), así como para el caso que, habiendo tenido la certificación, inicia el período bajo análisis sin la misma (E8 tal lo indicado más arriba).

El 75 % de las empresas relevadas dice implementar normas sectoriales o de producto, entre ellas Sello de Alimentos Argentinos (E1; implementada en un

70 % para un producto específico); Orgánicos (E3; implementada en un 100 % para un producto específico) y Sello TDF (E1; E2; E3; E4; E6 y E8; implementada en un 100 %, en para distintos productos o familias de productos). Vale decir que E1 inicia proceso de implementación de Sello Alimentos Argentinos con posterioridad a la implementación de Sello TDF, mientras que en E3 la certificación orgánica es preexistente.

Respecto a este último punto se aclara que E5 mantuvo la certificación para 2015, pero la discontinuó en 2016-2017; mientras que E7 la mantuvo activa para los años 2015 y 2016, pero no en 2017. Por no contar con la certificación en el último año del período analizado, ambos casos no se consideraron como respuestas positivas del período. Caso contrario ocurre con E8, que no tuvo la certificación en 2015 y 2016 por no levantamiento de no conformidades, pero finaliza el período de análisis con certificación, considerándosela por tanto como respuesta positiva. Vale agregar que E7 también contó con certificación orgánica para producto específico durante el período 2012-2016.

4.3.2. Capacidad Innovadora

Tal como se observa de la tabla N° 25, la mayoría de las empresas relevadas realizó actividades en búsqueda de innovación durante el período 2015 - 2017, concentrando los esfuerzos en Investigación y Desarrollo (87,5 %); adquisición de maquinarias y equipos (75 %) y diseño industrial y de ingeniería (75 %).

Estas prácticas más frecuentes incluso lo fueron para los casos no certificados al final del período analizado (E5 y E7), así como para el caso que, habiendo tenido la certificación, inicia el período bajo análisis sin la misma (E8). En particular, E5 declaró actividad en las tres instancias más frecuentes; E8 en dos de ellas y E7 sólo en una.

Las decisiones que motivaron los esfuerzos de innovación fueron diversas, pero atravesadas por la búsqueda de mejoras, diferenciación y superación. Así, “buscar alternativas que superen” (E1) avanzando en “imagen, seguridad alimentaria, confiabilidad del cliente, innovación en productos” (E1); “evitar el desgaste físico del personal y la mejora del proceso y los espacios de trabajo” (E2); “seguir tratando de ordenar” (E3); responder a las dinámicas del “estándar

de calidad” (E4); “generar nuevos productos, brindar un mejor servicios, diferenciado” (E5); “diferenciación y mejor manera de hacer las cosas” (E6); “resolver necesidades” (E7) y “seguir haciendo un buen producto” (E8), construyen partes del relato colectivo.

Vale decir que el 100 % de estas actividades fueron financiadas con fondos propios provenientes de la reinversión de utilidades. Sólo E4 explicita un bajo porcentaje aportado por créditos de proveedores y accionistas.

Tabla N° 25: Innovación: Actividades realizadas y Recursos Humanos involucrados, período 2015-2017 según respuestas afirmativas de las empresas certificadas relevadas

Actividades	Respuestas afirmativas	Recursos Humanos involucrados, con independencia de la toma de decisiones
Investigación y Desarrollo (I+D)	7/8 (E1; E2; E4; E5; E6; E7 y E8)	Consultores externos (E2; E4 y E5) Dueño (E6) Socio Gerente (E1 y E7) Personal interno gerencial (E8)
Adquisición de Maquinarias y Equipos	6/8 (E1; E2; E3; E4; E5 y E6)	Dueño (E5 y E6) Socio Gerente (E1 y E2) Personal interno gerencial (E3 y E4)
Adquisición de Hardware y Software para Innovación (1)	1/8 (E4)	Personal interno gerencial (E4)
Capacitación para la Introducción de Innovaciones (2)	3/8 (E1; E4 y E8)	Consultores externos (E1 y E4) Personal interno gerencial (E8)
Diseño Industrial e Ingeniería	6/8 (E1; E2; E3; E5; E6 y E8)	Consultores externos (E1; E2; E3) Dueño (E5 y E6) Personal interno operativo (E5 y E6) Personal interno gerencial (E8)
Diseño Comercial y de Imagen	5/8 (E1; E2; E4; E5 y E8)	Consultores externos (E1; E2; E4 y E8) Dueño (E5) Socio Gerente (E1)

Observaciones: (1) Incluye compra de PC para diseño CAD para nuevo producto; nueva máquina para desarrollo de nuevo sitio web y/o estrategias de marketing. (2) Dado un nuevo producto, necesidades de capacitación del personal para su desarrollo en planta, implementación de nuevos procesos, o diseño de estrategia de marketing.

Fuente: Elaboración propia en base a matriz de análisis de datos

La mayoría de estas actividades fueron realizadas por consultores externos (E1; E2; E3; E4 y E5), seguidos en menor proporción por socios gerentes (E1 y E7) o dueños (E6); personal interno de nivel gerencial (E3 y E8) y personal interno de nivel operativo (E5 y E6).

Respecto a los contratos externos, se estima, en términos agregados, que durante el período bajo análisis fueron contratados al menos 10 (diez) profesionales, la mayoría de ellos localizados en Buenos Aires. En cuanto al personal interno de nivel operativo vinculado a las actividades de investigación, éstos se estiman, en términos agregados, en 5 (cinco) personas, un muy bajo porcentaje en relación a los 85 puestos de trabajo declarados en apartado 4.1. Sólo E4, para el último año del período analizado, indica la existencia de un departamento formal de I+D.

En cuanto a los resultados obtenidos de los esfuerzos de innovación, se resalta como muy positivo que todas las empresas relevadas hayan tenido al menos uno de ellos; más aún los casos E1; E4 y E5 que manifestaron obtener resultados positivos en todas las variables bajo análisis. De la lectura agregada se destaca que los mayores se vinculan con mejoras significativas en procesos existentes (100 %); el desarrollo de nuevos productos o servicios (87,5 %); innovaciones organizacionales (75 %) y mejoras significativas en productos o servicios existentes (62,5 %); en estrecha relación tanto con los principales esfuerzos de innovación como con las decisiones que guiaron tales acciones.

En particular, las mejoras de procesos se originaron en el 75 % de los casos en el sector productivo, inclusive en el sistema informático de trazabilidad (E3) y el tratamiento de efluentes (E7). El desarrollo de nuevos productos obedeció tanto a la incorporación de nuevos productos (E1; E5 y E7) como a la implementación de nuevas variedades (E2; E4; E6 y E8) para productos ya desarrollados. Las innovaciones organizacionales fueron diversas, encontrándose desde nuevas prácticas de organización (E6) e integración vertical de la actividad (E1); hasta nuevos espacios de trabajo (E2 y E6); cambios en la estructura gerencial (E4) y nuevas formas de vinculación con proveedores (E5), clientes (E5) e instituciones de contralor (E3). Por su parte, las mejoras significativas en productos existentes dicen haber resultado de los procesos de aprendizaje alcanzados en nuevos productos (E4; E6 y E8) y nuevos procesos (E1 y E5), trasladados a todos los productos con los que contaban las empresas relevadas.

Relacionando la actividad de innovación vinculada con diseño comercial y de imagen (tabla N° 25) con los resultados obtenidos para esta actividad (tabla N°

26), E2 explicita haber tenido una mala experiencia, en tanto “se pagó dos veces por el desarrollo web y nunca lo hicieron”.

Tabla N° 26: Resultados obtenidos por los esfuerzos de Innovación del período 2015-2017 y ámbito de novedad, según respuestas afirmativas de las empresas certificadas relevadas

Resultados	Respuestas afirmativas	Novedoso para			
		Empresa	Mercado local	Mercado nacional	Mercado internacional
Nuevos productos / servicios	7/8 (E1; E2; E4; E5; E6; E7 y E8)	E1; E2; E4; E5; E6; E7 y E8	E1; E5; E6 y E8	E1	E1
Mejoras significativas en productos / servicios existentes	5/8 (E1; E4; E5; E6 y E8)	E1; E4; E5; E6 y E8	E1 y E5		
Nuevos procesos	3/8 (E1; E4 y E5)	E1; E4 y E5	E1		
Mejoras significativas en procesos existentes (1)	8/8 (E1; E2; E3; E4; E5; E6; E7 y E8)	E1; E2; E3; E4; E5; E6; E7 y E8	E1		
Organizacionales (2)	6/8 (E1; E2; E3; E4; E5 y E6)	E1; E2; E3; E4; E5 y E6	E1; E3 y E5		
Comerciales (3)	4/8 (E1; E4; E5 y E8)	E1; E4; E5 y E8	E1	E1	

Observaciones: (1) Producción o distribución, cambios significativos en técnicas, materiales o programas informáticos. (2) Entendido como nuevo método organizativo en las prácticas, el lugar de trabajo, las relaciones con otras empresas/ instituciones, vinculaciones con proveedores/ clientes. (3) Entendidos como cambios significativos en el diseño o envasado de un producto, su posicionamiento (canales de ventas, franquicias, e-commerce, servicios al cliente, promoción), desarrollo y lanzamiento de marca, logo, sistema de información personalizado.

Fuente: Elaboración propia en base a matriz de análisis de datos

Consultadas sobre la participación porcentual que los nuevos productos tuvieron en la facturación de 2017, a excepción de E1 cuyo producto aún no estaba en el mercado y E5 que dice no poder identificar, la mayoría de las empresas relevadas que obtuvo este resultado consideró que la participación sobre ventas fue muy baja (E4: 10 %; E6: 5 %; E7: “bajo”; E8: 30 %), incluso inexistente (E2: no se vio “reflejado en la facturación”; “incorporamos un producto y la gente lo reemplaza con el anterior”).

En función del resultado anterior, podría esperarse que la participación porcentual que los productos significativamente mejorados tuvieron en la facturación de 2017 fuera mayor, al menos para los casos que satisfacen las dos categorías (E1; E4; E5; E6 y E8) por indicar que todos los productos existentes recibieron mejoras por trasferencias de aprendizajes. Las respuestas obtenidas apuntan en esta dirección (E4: 90 %; E5: “mayor peso”; E6: 95 %; E7; “alto”; E8: 70 %), a excepción de E1 que indica desconocimiento sobre “el impacto en la facturación”.

En cuenta a mercados, el 100 % de las empresas relevadas respondió que las innovaciones logradas no derivaron en ingresos a nuevos mercados, pero si la posibilidad de “sumar oferta al cliente” (E7). Las novedades indicadas por E1 para nuevos productos y nuevo envase comercial son potenciales, en tanto el caso aún no exportaba a TNC ni a terceros países para el producto que refiere.

Asimismo, el 100 % de las empresas relevadas indicó no requerir cambios en la cantidad y tipo de personal contratado a partir de los resultados alcanzados, aun cuando 3 de ellas (E1; E3 y E5) mencionaron la necesidad de capacitar al personal existente en el puesto para trabajo.

Finalmente, vale hacer mención a los principales inconvenientes enfrentados por las empresas relevadas para el desarrollo de las actividades de innovación. Al respecto, los altos costos para el desarrollo de productos, procesos y/o cambios de gestión (50%); la falta de personal calificado interno para llevar a cabo las actividades (25 %) y las dificultades de retener al personal calificado (25%), fueron las respuestas más recurrentes. El segundo inconveniente guarda relación con la ya mencionada baja participación del personal interno en la realización de las actividades de innovación, en comparación con la consultoría externa (tabla N° 25).

Referido al contexto nacional, las empresas señalaron como principales inconvenientes la incertidumbre económica/financiera (50 %); las burocracias regulatorias del sector en el que la empresa participa (25 %) y la escasa asistencia técnica para poder desarrollar actividades de innovación (25 %). En cuanto al contexto de Tierra del Fuego, las empresas destacaron los altos costos logísticos vinculados a la territorialidad isleña (50 %); la falta de

proveedores locales (50 %) y los elevados costos de los proveedores existentes (37,5 %) y la falta de instituciones de apoyo y/o asistencia (laboratorios) en el medio local (37,5 %).

4.3.3 Capacidad de Eslabonamiento Productivo y de Contexto

El 75 % de las empresas relevadas manifiestan tener algún tipo de afiliación, estando el mayor porcentaje vinculado a cámaras empresariales (E1, E2, E3, E4 y E5). Sólo E7 pertenece a una asociación de productores y E1 muestra interés en participación futura en iniciativas de esta naturaleza.

Consultadas sobre los objetivos de vinculación en el período 2015- 2017, surge que el 100 % de las empresas relevadas se vinculó para la gestión o certificación de calidad; el 75 % para capacitación de recursos humanos; el 62,5 % por intercambio tecnológico y el 50% para desarrollo o mejoras de procesos, diseño industrial o ingeniería y diseño comercial y de imagen.

Estos objetivos se manifestaron incluso en los casos no certificados al final del período analizado (E5 y E7), así como para el caso que, habiendo tenido la certificación, inicia el período bajo análisis sin la misma (E8). En particular, todos estos casos responden al menos uno de los objetivos, siendo E8 el que presenta mayor cantidad de objetivos de vinculación (5 de los 6 recurrentes); seguido por E7 (4 de los 6 recurrentes) y E5 (2 de los 6 recurrentes).

Los actores con los que se relacionaron para el cumplimiento de los objetivos fueron diversos, tal como puede observarse en la tabla N° 27. Se aclara que en todos los casos “otras firmas” refiere a proveedores localizados en el TNC, fuertemente concentrados en Buenos Aires.

Esta misma consideración se mantiene para el actor “consultores/ cámaras empresariales”, donde la totalidad de las respuestas refieren a consultores, principalmente localizados en Buenos Aires. Respecto a este último punto, es llamativa la presencia de consultores para la mayoría de los objetivos de vinculación, al igual que lo sucedido respecto a los recursos humanos dedicados a las actividades de innovación (tabla N° 25).

Tabla N° 27: Vinculaciones: Actores y Objetivos período 2015-2017, según respuestas afirmativas de las empresas certificadas relevadas

Objetivos - Cantidad de respuestas positivas / Actores	Empresas Multinacionales	Empresas del Grupo	Otras firmas	Universidades Públicas y/o Privadas	Instituciones públicas de CyT	Consultores / Cámaras Empresariales	Programas Públicos	Gremios
Capacitación de Recursos Humanos	6/8	E1(España)	E8	E7	E5 E1 (UTN)	E2; E4 y E5	E1 (Provincia) E5 (Nación)	
Investigación y Desarrollo	3/8		E8		E1 (UTN)	E1 (CADIC)	E6	
Intercambio Tecnológico	5/8	E1 (España)	E8	E2 y E4	E7 (UNT)	E7 (CADIC)		
Pruebas y Ensayos	3/8				E3 (UBA)	E1 (INTI)	E4	
Desarrollo o Mejoras de Procesos	4/8	E1 (España)	E8	E2 y E4		E1 (INTI-SENASA)	E2 y E4	E1 (Nación)
Desarrollo o Mejoras de Productos	3/8	E1 (España)	E8			E1 (INTI)	E4	
Gestión o Certificación de Calidad	8/8					E1; E2; E3; E4; E5; E6; E7 y E8	E1; E2; E3; E4; E5; E6; E7 y E8 (Provincia)	
Cambios Organizacionales	3/8		E4				E1 y E2	
Diseño Industrial o Ingeniería	4/8			E3 y E7		E7 (INTI-SENASA)	E1; E2 y E3	
Definición de Estrategias Colectivas	0/8							
Diseño Comercial y de Imagen	4/8		E4	E1; E2 y E8			E4	

Fuente: Elaboración propia en base a matriz de análisis de datos

Sólo E1 se vinculó con una empresa multinacional, de nacionalidad española, aprovechando el nexo para el cumplimiento de varios objetivos. La gran presencia del actor “empresas del grupo” para el caso E8 se debe a las características que el caso presenta.

Resalta en el período bajo análisis la participación de las universidades (con fuerte presencia de la Universidad Tecnológica Nacional –UTN- sede Ushuaia) e instituciones públicas de Ciencia y Tecnología, tanto locales (Centro Austral de Investigaciones Científicas – CADIC-) como de la órbita nacional (Instituto Nacional de Tecnología Industrial –INTI- y Servicio Nacional de Sanidad Animal –SENASA-), en la mayoría de los objetivos de vinculación tecnológica.

Por el contrario, llama la atención la relativamente baja participación de las empresas relevadas en programas públicos provinciales o nacionales, a excepción del objetivo de gestión y certificación de calidad, fuertemente relacionado con el Programa Sello TDF.

Finalmente, el 50 % de las empresas relevadas respondió conocer al momento del relevamiento a la totalidad de las empresas certificadas por el Programa Sello TDF, aunque con poca seguridad (E1: “creo que sí”) en tanto desconocen si post 2015 se sumaron nuevas empresas (E4; E5 y E7). Consultadas sobre el vínculo entre ellas, el 75 % responde haberse vinculado comercialmente con alguna de las empresas certificadas, entendiendo que estos vínculos fueron promovidos mayoritariamente por las propias empresas. Aun así, reconocen algún lazo generado en eventos y ferias organizados por el Programa (E2 y E8) y sólo E4 recuerda la experiencia conjunta de regalos empresariales.

4.3.4. Evolución de las capacidades intrafirma e influencia del Sello TDF

En vistas a lo considerado hasta aquí, puede decirse que todas las empresas relevadas presentaron, en el período analizado, capacidades tecno-organizaciones, de innovación y de eslabonamientos productivos y de contexto; incluso aquellas que no contaban con la certificación al final del período analizado (E5 y E7) o lo iniciaron sin la misma (E8).

La conclusión precedente se sostiene a raíz de que un alto porcentaje de las empresas certificadas relevadas manifestó el uso de bases de datos (100%); la realización frecuente de diagnóstico de necesidades de capacitación (87,5 %), búsqueda de actividades de capacitación (100 %) y desarrollo de las mismas por parte del personal de la empresa (87,5 %); así como la práctica regular de especificaciones de la materia prima e insumos (75%), especificaciones de las características críticas del proceso productivo (100 %) y el seguimiento del producto durante el proceso productivo (100 %).

Del mismo modo, la mayoría de ellas señaló la realización de actividades en búsqueda de innovación, concentrando los esfuerzos en Investigación y Desarrollo (87,5 %), adquisición de maquinarias y equipos (75 %) y diseño industrial y de ingeniería (75 %); alcanzando mejoras significativas en procesos existentes (100 %), el desarrollo de nuevos productos o servicios (87,5 %), innovaciones organizacionales (75 %) y mejoras significativas en productos o servicios existentes (62,5 %).

Asimismo, un alto porcentaje de ellas indicó la concreción de vinculaciones para la gestión o certificación de calidad (100 %), la capacitación de recursos humanos (75 %), el intercambio tecnológico (62,5 %), el desarrollo o mejoras de procesos (50%), diseño industrial o ingeniería (50 %) y la realización o mejora de diseño comercial y de imagen (50 %); vinculándose con diversos actores del entramado local y nacional.

Ahora bien, para profundizar la comprobación de la hipótesis bajo estudio interesa analizar, para el mismo período, la evolución de estas dimensiones de acuerdo con las valoraciones asignadas por las empresas relevadas; así como su consideración respecto a la influencia recibida por el Programa Sello TDF, en tanto esta herramienta haya contribuido a incrementar, incentivar y/o profundizar estos comportamientos. Con este propósito, en la tabla N° 28 organiza las dimensiones consultadas en la entrevista semi-estructurada de acuerdo con las capacidades analizadas en este apartado.

En cuanto a la **Capacidad Tecno-Organizacional**, la totalidad de las empresas relevadas responde para las primeras cuatro dimensiones analizadas que estas mejoraron, o al menos se mantuvieron, en el período 2015 – 2017. En el marco

de este trabajo, la valoración “igual” se considera un resultado positivo, dado que la mayoría de los casos que dieron esta respuesta (a excepción de E5 que no muestra claridad) lo hicieron referenciando un proceso iniciado previamente que logra mantenerse en el período bajo análisis.

Consultadas sobre la influencia que el Programa ejerció sobre estos comportamientos, la mayoría de las empresas relevadas consideró que el Sello TDF influyó positivamente, en tanto la norma facilitó (E1), por su claridad y rigidez (E4) o su planificación inicial (E7), la transmisión de conocimientos y formación de recursos humanos; profundizó la determinación de los procedimientos internos (E4; E6; E7 y E8); la sistematización de registros (E8) y procesos de control (E4); así como el inicio (E2) y/o mejora (E3; E4; E7 y E8) de la trazabilidad de sus productos.

En términos agregados, la influencia positiva fue señalada por el 87,5 % de los casos respecto a la formación de recursos humanos, procesos internos y trazabilidad; y el 62,5 % para la sistematización de la informatización; resaltando principalmente su contribución inicial y la posterior aplicación natural (E1; E4); mantenimiento (E1; E2 y E3) o funcionamiento en “piloto automático” (E2).

Asimismo, algunos casos resaltaron un acompañamiento diferente por parte del Programa posterior al cambio de gestión 2015. En particular, y vinculado a la formación de recursos humanos, se mencionaron menores exigencias de capacitaciones en los procesos de auditoría de certificación (E2 y E3), menor oferta de cursos (E2; E3 y E8) o carencia de un plan de capacitación (E7) común por parte del Programa; consideraciones que se encuentran en línea con los ya indicados cambios percibidos (discontinuidad de acciones) y las propuestas de mejora sugeridas por las empresas certificadas relevadas (capacitación) en apartado 4.2 de este capítulo.

Tabla N° 28: Capacidades intrafirma: Evolución e influencia del Programa Sello TDF de acuerdo a las valoraciones de las empresas certificadas relevadas, período 2015-2017

Capacidad /Dimensión	Evolución de la dimensión 2015-2017			Influencia del Programa Sello TDF	
	Mejóro	Igual	Empeoró	SI, cómo	NO
Capacidad Tecno- Organizacional	Formación de Recursos Humanos	4/8 (E1; E4; E6 y E8)	4/8 (E2; E3; E5 y E7)	<p>E1: "el programa que incorporamos lo hicimos siguiendo los lineamientos del Sello y hoy lo aplicamos naturalmente.... una persona que viene se encuentra con un mundo de cosas que hay que explicarlas, pero al ya tenerlo hecho es más fácil transmitirlo"</p> <p>E4: "el sello nos obligó a escribir y delinear estándares muy precisos, que te obligan naturalmente cada vez que entra un empleado, a capacitarlo y explicarle cómo tiene que hacer cada paso. Si no existiera una norma tan clara y rígida, tal vez se diluiría en el tiempo".</p> <p>E2, E3, E6, E7 y E8 responden afirmativamente, pero resaltan menores controles en cuanto a las capacitaciones exigidas (E2 y E3) en las últimas auditorías de certificación (2015-2017); así como menos oferta de cursos por parte del Programa (E2; E3 y E8) y que "antes había un plan (de capacitación)" (E7) no visible en el período 2015-2017.</p>	E5
	Procesos Internos (1)	5/8 (E4; E5; E6; E7 y E8)	3/8 (E1; E2; E3)	<p>E1; E2; E3 y E6 responden afirmativamente; señalando el mantenimiento (E1 y E3) o funcionamiento en "piloto automático" (E2) posterior al proceso de implementación.</p> <p>E4: "estandarizamos...lo teníamos pero no estaba así"</p> <p>E6: "pasamos a papel. Tuve que sentarme y aprender cómo se hacía, escribir un manual, dejar escritas cosas que tenía definida en mi cabeza"</p> <p>E7: "todo lo que hacíamos lo pasamos a un papel"</p> <p>E8: "Tener el sello nos ayudó a trabajar en eso"</p>	E5 (Ni)

Información Sistematizada (2)	4/8 (E4; E5; E6 y E8)	4/8 (E1; E2; E3 y E7)	E1; E3 y E6 responden afirmativamente; indicando su contribución inicial (E1 y E3) y "una vez implementado, es como que sigue su proceso natural" (E1). E4: "sistematizando el control de los procesos" E8: "sistematizamos registros"	E2; E5 (Ni) y E7
Trazabilidad	6/8 (E3; E4; E5; E6; E7 y E8)	2/8 (E1 y E2)	E1; E2; E3 y E6 responden afirmativamente, indicando su contribución inicial y mantenimiento posterior a la implementación (E1; E2 y E3). E2: "se comenzó a hacer, antes no se hacía" E4: "nosotros hacíamos mucho, pero no a tal extremo" E3: "la sistematización de los procesos de control y la tecnología que incorporamos ayudan en esta dirección" E7: "el sello lo exigía y los registros nos permitían hacerlo" E8: "esto está atado a las exigencia de los procedimientos de control...iniciamos esto y mejoramos la trazabilidad"	E5 (Ni)
Implementación de otras certificaciones	1/8 (E1)	5/8 (E2; E3; E4; E6 y E8)	2/8 (E5 y E7)	E1: "Al ya estar certificado durante unos cuantos años, al momento de la entrevista con la gente de Alimentos Argentinos, que ven que no estas nuevo en el asunto, sino que conoces lo que son las certificaciones, la forma de manejar puntos clave, la cosa fue mucho más ágil" E2; E3; E4; E5; E6; E7 y E8, sin intenciones de avanzar en otra certificación
Producto/ Servicio (3)	4/8 (E1; E4; E5 y E6)	4/8 (E2; E3; E7 y E8)	E1 y E2 responden afirmativamente respecto a la mejora de productos, indicando acompañamiento inicial pero "no en los últimos dos años" (E1); "después de eso nunca más" (E2)	E3; E4; E5; E6; E7 y E8

Capacidad Innovadora	Mercados (4)	3/8 (E1; E4 y E8)	5/8 (E2; E3; E5; E6 y E7)	<p>E1: "participación en las ferias"</p> <p>E4: "el Sello le da la tranquilidad a nuestros clientes"</p> <p>E8: "inicialmente nos ayudó mucho. Las primeras idas a Caminos y Sabores empezaron a abrir mercados que seguimos sosteniendo en algunos casos"</p> <p>E1 y E7, señalan asimismo la falta de "concientización" (E1) por parte de los clientes locales, en tanto "les daba igual que tuviera o no la certificación" (E7)</p> <p>E4; E7 y E8, señalan asimismo la pérdida de "comunicación" del Programa, afectando su "visibilidad" en el mercado local para el período 2015-17</p>	<p>No impacto en ventas (E2; E3; E5) o ingreso a mercados (E6)</p> <p>E6 indica la falta de "difusión" en el mercado local; pasando "inadvertido para la comunidad"</p>	
	Vinculaciones con organismos públicos, instituciones de Ciencia y Tecnología	3/8 (E1; E4 y E8)	5/8 (E2; E3; E5; E6; E7)	<p>E1; E3; E6 y E8 responden afirmativamente, señalando "silencio de radio actual" (E3)</p> <p>E4: "el Sello ... rompe la condición de público-privado... logra que el privado entienda que en el Estado no son todos como el cree"</p> <p>E7: "te pone en contacto con otros"</p>	E2 y E5	
Capacidad de Eslabonamiento Productivo y de Contexto	Vinculaciones con el medio (5)	3/8 (E1; E4; E8)	4/8 (E3; E5; E6 y E7)	1/8 (E2)	<p>E2: antes "separábamos las botellas"; "Teníamos que demostrar interacción con el medio y cuidado del medio, y hoy... el auditor no me lo pregunta"</p> <p>E4: "abre puertas porque conoces a otros productores, otros proveedores"</p> <p>E8: "a través del contacto con las personas del Sello hemos ido participando en distintas actividades"</p>	E1; E3; E5; E6 y E7

Observaciones: (1) Organización; delimitación de tareas y responsables; nuevos procesos o mejoras de los existentes; control de procesos. (2) Insumos; materias primas; costos; clientes; proveedores. (3) Nuevos o significativamente mejorados. (4) Nuevos contactos comerciales y/o clientes; apertura de mercados; acceso a otros canales de comercialización. (5) Ejemplos: tratamiento de residuos; involucramiento con problemáticas locales; apoyo a la actividad local.

Fuente: Elaboración propia en base a matriz de análisis de datos

La última dimensión comprendida en la capacidad tecno–organizacional merece una consideración especial. Por un lado, el empeoramiento de la dimensión proviene de las no recertificaciones (Sello TDF: E5 y E7 y orgánica: E7) ocurridas durante el período bajo análisis. Por otro lado, si bien podría considerarse bajo el porcentaje de casos (12,5 %) que iniciaron otros procesos de certificación en el período 2015-17, el único que si lo hizo (E1) señaló la influencia positiva del Programa: "Al ya estar certificado durante unos cuantos años...la cosa fue mucho más ágil". El resto de los casos declararon no haber tenido intenciones de avanzar con otras certificaciones.

Respecto a la **Capacidad Innovadora**, la totalidad de las empresas relevadas respondió para las dos dimensiones analizadas que estas mejoraron, o al menos se mantuvieron, en el período 2015 – 2017. Al igual que para la capacidad anterior, la valoración "igual" se considera un resultado positivo, en tanto que la mayoría de los casos que dieron esta respuesta (a excepción de E3, que no tuvo nuevos o mejorados productos) lo hicieron referenciando procesos iniciados con anterioridad y sostenidos en el período bajo análisis.

Consultadas sobre la influencia que el Programa ejerció sobre estos comportamientos, sólo el 28,5 % de los casos que efectivamente generaron nuevos o significativamente mejorados productos o servicios tuvieron una impresión positiva respecto al incentivo recibido por parte del Sello TDF; aunque indicaron que este acompañamiento se dio inicialmente pero se discontinuó en el periodo post cambio de gestión 2015 (E1 y E2).

Asciende al 50 % la influencia recibida por el Sello TDF si nos referimos a la dimensión de mercado, en particular a la generación de nuevos contactos y/o clientes, resaltándose la participación en ferias comerciales (E1 y E8) coordinadas y/o financiadas por el Programa. El resto de los casos señaló que el Sello TDF no les contribuyó en tanto no evidenciaron incrementos en ventas (E2; E3; E5) o el ingreso a nuevos mercados (E6).

Mientras un caso (E4) resalta el respaldo de la herramienta para "tranquilidad" de los clientes, otros (E1 y 7) consideraron que a pesar de la contribución inicial la misma no logró que los clientes la valorizaran como una herramienta diferencial al momento de efectivizar la compra. Incluso un alto porcentaje

consideró que las acciones de comunicación y/o difusión se discontinuaron post 2015, lo que entiendo afectó negativamente la visibilidad del Programa en el mercado de consumo local (E4; E6; E7 y E8).

Las consideraciones realizadas por las empresas relevadas para ambas dimensiones están en línea con los aspectos menos favorables del Programa (posicionamiento y canales de comercialización), los cambios percibidos post gestión 2015 (discontinuidad de acciones de comunicación) y las propuestas de mejora (asistencias vinculadas con innovación y mayor posicionamiento de la herramienta), indicadas en apartado 4.2 de este capítulo.

Acerca de la **Capacidad de Eslabonamiento Productivo y de Contexto**, la mayoría de las empresas relevadas responde para las dos dimensiones analizadas que estas mejoraron, o al menos se mantuvieron, en el período 2015 – 2017. Al igual que para las otras capacidades, la valoración “igual” se considera un resultado positivo, en tanto que los casos que así responden refieren a vínculos creados previamente que se mantiene en el período bajo análisis.

Consultadas sobre la influencia que el Programa ejerció sobre estos comportamientos, el 75 % de las empresas relevadas consideró que el Sello TDF influyó positivamente en la generación de vinculaciones con organismos públicos e instituciones de Ciencia y Tecnología, mientras que sólo el 37,5 % lo consideró respecto a la generación de vinculaciones con el medio local.

En este marco fueron valorizados positivamente los contactos generados (E4; E7 y E8), incluso la posibilidad de tener relaciones diferenciales con el Estado (E4), pero nuevamente se resalta un acompañamiento diferente por parte del Programa con posterioridad al cambio de gestión 2015 (E3 y E2), puntualizando la falta de controles por parte de las empresas certificadoras (E2). Estas últimas consideraciones son congruentes con los aspectos menos favorables del Programa (rol de las certificadoras) y cambios percibidos post gestión 2015 (discontinuidad de acciones), indicadas en apartado 4.2 de este capítulo.

Se deja explicitado un caso que llama la atención. Sólo E5 menciona para todas las dimensiones, de todas las capacidades analizadas, no haber recibido

influencia positiva por parte del Sello TDF; situación que resulta al menos contradictoria con lo explicitado en la tabla N° 20 respecto a la valoración positiva que este caso realiza para con el Programa.

En suma, el apartado 4.3 nos permite demostrar que todas las empresas relevadas presentaron en el período analizado capacidades tecno-organizaciones, de innovación y de eslabonamientos productivos y de contexto, y que el Programa Sello TDF contribuyó en su surgimiento y/o fortalecimiento; aun cuando no lo hizo con la misma intensidad en todas las capacidades y momentos temporales de la herramienta.

En primer lugar, la mejora o sostenimiento temporal de la mayoría de las dimensiones manifestada por la mayoría de los casos relevados durante el período bajo análisis, nos permiten afirmar que no se trató de acciones aisladas sino de la construcción efectiva de capacidades intrafirma. Esto a raíz de que muchas dimensiones no se realizaban (o por lo menos no de manera sistematizada), comenzaron a ejecutarse con la implementación del Programa y su mejora o sostenimiento temporal implicó la necesidad de reiterar de manera recurrente (rutinizar) actividades propias de esta dinámica, las que sin lugar a dudas contribuyen a un círculo virtuoso de aprendizaje, al menos desde la implementación del Programa (2011) hasta el último año consultado (2017).

En segundo lugar, las valoraciones realizadas por las empresas relevadas respecto a la influencia recibida por parte del Programa nos permiten afirmar diferente intensidad en el acompañamiento o fortalecimiento de estas capacidades.

Así, la capacidad tecno-organizacional es la que presentó mayor cantidad de dimensiones frecuentemente realizadas por un alto porcentaje de los casos relevados, atribuyéndole al Programa Sello TDF una gran influencia para generar o incrementar estos comportamientos, principalmente gracias al acompañamiento inicial.

En la misma línea, la capacidad de eslabonamiento productivo y de contexto si bien presentó muchas vinculaciones en las dimensiones analizadas, con diferentes objetivos y actores institucionales del entramado local y nacional, el porcentaje de empresas que consideró haber sido acompañado por el

Programa Sello TDF para generar o profundizar estas vinculaciones fue relativamente menor.

Por su parte, si bien la mayoría de las empresas relevadas respondieron haber generado nuevos o significativamente mejorados productos/servicio y nuevos contactos comerciales/clientes, el porcentaje de empresas que consideró haber sido incentivado por el Programa Sello TDF para generar o profundizar estas acciones fue el más bajo de todos.

En tercer y último lugar, son las declaraciones resaltadas por las empresas relevadas, con mayor o menor grado de ocurrencia, las que nos permiten señalar la discontinuidad de las acciones de acompañamiento por parte del Programa Sello TDF post cambio de gestión 2015; cuestión que guarda estrecha relación con los aspectos menos favorables y/o las propuestas de mejora sugeridas por parte de las mismas empresas.

Resultados y Reflexiones Finales

Considero oportuno iniciar este apartado final recordando la pregunta de investigación que guió este trabajo. A saber, cuáles fueron, o cómo se manifestaron, en el período 2011 – 2018 las implicancias del Programa Sello TDF en las MiPyMEs que obtuvieron su certificación en el período 2011-2015 respecto a la generación de capacidades a nivel micro.

Para poner en perspectiva los resultados alcanzados cabe indicar en primer lugar que las MiPyMEs certificadas por el Sello TDF en el período 2011-2015 no presentan, en términos agregados, características especiales respecto a su tamaño o problemáticas enfrentadas en el desarrollo de su actividad.

Así, la caracterización realizada en la sección 4.1 del capítulo IV nos permite demostrar que la mayoría de las empresas certificadas son de tamaño micro, en estrecha relación con la caracterización general del tejido empresarial fueguino, aun cuando se resalta la gran presencia de personas jurídicas, incluso para estas microempresas relevadas. Lo mismo sucede respecto a las problemáticas explicitadas por las MiPyMEs certificadas relevadas (aumentos en los costos directos de producción; altos costos y dificultades logísticas vinculados al Área Aduanera Especial isleña; deficiencias en la infraestructura provincial –telecomunicaciones-), en tanto estas son compartidas por la mayoría de las MiPyMEs fueguinas.

La concentración de la muestra respecto al sector industrial basado en la Elaboración Productos Alimenticios y Bebidas y la existencia de productos con fuerte identidad territorial obedecen al tipo de MiPyMEs que han participado del Programa, dado los protocolos particulares vigentes. Tal como fuera señalado en el capítulo III de este trabajo, el Programa Sello TDF buscó desde sus inicios promover la elevación de los estándares de calidad de determinados sectores productivos fueguinos, cuya selección estuvo fuertemente relacionada con una estrategia de agregación de valor, buscando estimular y acompañar el desarrollo de aquellas actividades productoras, transformadoras y de servicios vinculadas a los recursos naturales locales.

Lo que si resulta llamativo, en términos agregados, es el bajo nivel de calificación de la mano de obra y la poca existencia de mandos medios y/o

gerenciales, en tanto cabría esperar que las MiPyMEs que se desempeñen en sectores industriales cuenten con un mayor porcentaje de personal instruido y estructuras piramidales menos chatas. Este último punto nos invita a pensar sobre la diversidad de roles que los dueños de las diferentes MiPyMEs desempeñan en el ejercicio de la actividad productiva; entendiendo que éste comportamiento no es exclusivo de las empresas certificadas relevadas sino una realidad de la mayoría de las MiPyMEs.

En segundo lugar, poner en perspectiva nos obliga a recordar el punto de inicio. En el recorrido del capítulo III de este trabajo se señaló que el programa Sello TDF fue diseñado y puesto en ejecución en el año 2011 por el gobierno de la provincia de Tierra del Fuego, estimulando y acompañando la implementación de un sistema de gestión de calidad en las empresas locales. Por esta razón no es llamativo, tal como se desprende del apartado 4.2 del capítulo IV, que la mayoría de los casos certificados por el Sello TDF en el período 2011- 2015 hayan participado a raíz de las búsquedas iniciadas por personal técnico de la Secretaría de Desarrollo Local y PyME, en tanto autoridad de aplicación de la herramienta.

En este marco reviste interés entender cómo se sucedieron los hechos, sus razones inmediatas, resaltando su singularidad, aquello distintivo e importante que desde varios ángulos sólo comparten las empresas que atravesaron por la implementación y certificación de este proceso particular. En esta línea, interesan las perspectivas y significados atribuidos por estas empresas en torno al Programa Sello TDF.

Así se resalta la buena impresión respecto al Programa que tuvieron todas las empresas certificadas relevadas, considerándolo una herramienta que podía adecuarse a las necesidades de la MiPyMEs locales y propiciar organización interna, permitir la diferenciación empresarial y el acceso a otros beneficios asociados a la comunicación y posicionamiento. En ese marco, la mayoría de las empresas relevadas esperaba cambios vinculados a la dinámica interna, en tanto la herramienta se convirtiera en una guía capaz de proporcionar conocimiento y mejoras, tanto en procesos como en la calidad de los productos; siendo éstas las razones de su decisión de participación.

Sólo uno de los entrevistados esperaba del Programa mejorar su posicionamiento externo e indicó el no cumplimiento de sus expectativas iniciales, a pesar de valorar como muy positivo aspectos vinculados con la mejora de la organización interna, indicados como razones de su participación. Esto nos invita a reflexionar sobre dos cuestiones. En primer lugar, y retomando lo explicitado en el capítulo II respecto a los motivos por los cuales existen este tipo de política pública, sólo un caso la percibe como herramienta comercial, mientras que el resto lo hace como herramienta de mejora interna, coincidiendo no sólo con lo que se quiere plantear desde el plano teórico (capítulo I) sino con los objetivos del programa Sello TDF (capítulo III). En segundo lugar, que a pesar de que expectativa inicial de una empresa pueda diferir con aquella esperada por el decisor de política pública, la asistencia en la implementación de herramientas de esta naturaleza puede lograr que el usuario incorpore elementos que termine valorando positivamente en su dinámica de funcionamiento interno.

Como todo proceso de certificación, este no estuvo exento de dificultades. El proceso inicial de implementación se atravesó mayormente con dificultades en esas dimensiones que pretendían cambiarse, destacándose como muy problemáticas el inicio del control de los procesos y el esfuerzo en tiempo y dinero dedicado al proceso de implementación. Una vez implementado el Programa, la mayoría de las empresas identificó el primer año como atravesado por un proceso complejo y difícil hasta tanto el sistema se puso en funcionamiento. Entre las principales dificultades posteriores, se resaltó la necesidad de sensibilizar al personal de manera continua y los tiempos insumidos en los registros y controles; resultando ambos requisitos fundamentales para el sostenimiento en el tiempo del sistema de gestión de calidad implementado.

A pesar de estas dificultades, todas las empresas certificadas entrevistadas valoraron positivamente la utilidad del Programa, siendo el orden, la organización y control alcanzado; la capacitación recibida; la posibilidad de detectar errores y ajustar a las propias necesidades; la mejora, concientización y aprendizaje compartido, algunas de las categorías reiteradas en el relato colectivo.

Estas valoraciones resultan muy importantes no sólo porque están en línea con las expectativas iniciales y/o las decisiones que llevaron a la participación en el Programa de las empresas certificadas entrevistadas; sino porque guardan relación con los resultados que se esperan de la implementación de un sistema de gestión de calidad.

Son los datos agregados del apartado 4.3 del capítulo IV los que nos permiten afirmar que todas las MiPyMEs certificadas relevadas presentaron en el período analizado Capacidades Tecno-Organizaciones, de Innovación y de Eslabonamientos Productivos y de Contexto; y que el Programa Sello TDF contribuyó en su surgimiento y/o fortalecimiento; aun cuando no lo hizo con la misma intensidad en todas las capacidades y momentos temporales de la herramienta.

En primer lugar, la existencia de capacidades se sostiene a raíz de que un alto porcentaje de las empresas certificadas relevadas manifestó el uso de bases de datos (100%); la realización frecuente de diagnóstico de necesidades de capacitación (87,5 %), búsqueda de actividades de capacitación (100 %) y desarrollo de las mismas por parte del personal de la empresa (87,5 %); así como la práctica regular de especificaciones de la materia prima e insumos (75%), especificaciones de las características críticas del proceso productivo (100 %) y el seguimiento del producto durante el proceso productivo (100 %). Del mismo modo, la mayoría de ellas señaló la realización de actividades en búsqueda de innovación, concentrando los esfuerzos en Investigación y Desarrollo (87,5 %), adquisición de maquinarias y equipos (75 %) y diseño industrial y de ingeniería (75 %); alcanzando mejoras significativas en procesos existentes (100 %), el desarrollo de nuevos productos o servicios (87,5 %), innovaciones organizacionales (75 %) y mejoras significativas en productos o servicios existentes (62,5 %). Asimismo, un alto porcentaje de ellas indicó la concreción de vinculaciones para la gestión o certificación de calidad (100 %), la capacitación de recursos humanos (75 %), el intercambio tecnológico (62,5 %), el desarrollo o mejoras de procesos (50%), diseño industrial o ingeniería (50 %) y la realización o mejora de diseño comercial y de imagen (50 %); vinculándose con diversos actores del entramado local y nacional.

En segundo lugar, la mayoría de las dimensiones precedentes mostraron mejoras o sostenimiento temporal de acuerdo a las respuestas de la mayoría de las empresas certificadas relevadas, lo que permite afirmar que no se trató de acciones aisladas sino de la construcción efectiva de capacidades intrafirma. En particular, muchas dimensiones no se realizaban (o por lo menos no de manera sistematizada), comenzaron a ejecutarse con la implementación del Programa y se reiteraron de manera recurrente (rutinizar) en el tiempo, al menos desde la implementación del Programa (2011) hasta el último año consultado (2017).

En tercer lugar, las diferentes valoraciones realizadas por las empresas relevadas respecto a la influencia recibida por parte del Programa es lo que nos permiten afirmar diferente intensidad en el acompañamiento o fortalecimiento de estas capacidades. En esta línea, las contribuciones del Programa Sello TDF para con la Capacidad Tecno – Organizacional fueron reconocidas por el 87,5 % de los casos respecto a la formación de recursos humanos, procesos internos y trazabilidad; y el 62,5 % para la sistematización de la informatización. En cuanto a la Capacidad de Eslabonamientos Productivos y de Contexto, este reconocimiento fue asignado por el 75 % de los casos respecto a la generación de vinculaciones con organismos públicos e instituciones de Ciencia y Tecnología y el 37,5 % respecto a las vinculaciones con el medio. Por último, para la Capacidad Innovadora, las contribuciones fueron reconocidas por el 50 % de los casos respecto a la generación de nuevos contactos y/o clientes, y solo por el 28,5 % de los casos que efectivamente generaron nuevos o significativamente mejorados productos/servicios.

Así, la Capacidad Tecno-Organizacional es la que presentó mayor cantidad de dimensiones frecuentemente realizadas por un alto porcentaje de las empresas certificadas relevadas, atribuyéndole al Programa Sello TDF una gran influencia para generar o incrementar estos comportamientos, principalmente gracias al acompañamiento inicial. En la misma línea, la Capacidad de Eslabonamiento Productivo y de Contexto si bien presentó muchas vinculaciones en las dimensiones analizadas, con diferentes objetivos y actores institucionales del entramado local y nacional, el porcentaje de empresas que consideró haber sido acompañado por el Programa Sello TDF para generar o profundizar estas

vinculaciones fue relativamente menor. Por su parte, si bien la mayoría de las empresas relevadas respondieron haber generado nuevos o significativamente mejorados productos/servicio y nuevos contactos comerciales/clientes, el porcentaje de empresas que consideró haber sido incentivado por el Programa Sello TDF para generar o profundizar acciones en línea con su Capacidad Innovadora fue el más bajo de todos.

En cuarto lugar, son las declaraciones de las empresas certificadas relevadas, con mayor o menor grado de ocurrencia, las que nos permiten señalar diferencias en la aplicación temporal de la herramienta. Así, si bien todas indican, para todas las capacidades, el acompañamiento inicial del Programa (proceso de implementación y primeros años de implementación), fueron recurrentes las observaciones respecto a la falta de éste con posterioridad al cambio de gestión 2015.

Entre los principales cambios se resaltaron menores exigencias en las auditoría de certificación y carencia de un plan de capacitaciones vinculado a la formación de recursos humanos (Capacidad Tecno-Organizacional); la discontinuidad de las acciones de promoción comercial (Capacidad innovadora); y la discontinuidad de acciones de vinculaciones con organismos públicos, instituciones de CyT y el medio local, resaltando la falta de controles por parte de las empresas certificadoras (Capacidad de Eslabonamiento Productivo y de Contexto). Estas consideraciones guardan relación con los aspectos menos favorables del Programa Sello TDF (débil posicionamiento en la comunidad local y escasa apertura de canales de comercialización; rol de las certificadoras) y las propuestas de mejora (capacitaciones; asistencias vinculadas con innovación; mayor posicionamiento de la herramienta) sugeridas por las empresas certificadas relevadas indicadas en el apartado 4.2 del capítulo IV.

Hasta aquí podemos decir que la hipótesis del trabajo de investigación se cumple, en tanto el Programa Sello TDF acompañó en el período 2011 – 2018 el surgimiento y/o fortalecimiento de capacidades al interior de las MiPyMEs de la Provincia de Tierra del Fuego que certificaron durante 2011-2015. En particular, contribuyó mayormente a incrementar la capacidad tecno-organizacional; mientras que lo hizo en menor medida respecto a profundizar

los eslabonamientos productivos y de contexto, y mucho menos respecto a incentivar la capacidad innovadora.

Estos resultados ponen en valor el Sello de Calidad Certificada Tierra del Fuego como herramienta de política pública capaz de propiciar el fortalecimiento de capacidades al interior de las MiPyMEs certificadas. En línea con lo expuesto en el capítulo II, el diseño e implementación de esta herramienta, como estrategia de desarrollo territorial del gobierno provincial, permitió no sólo considerar las particularidades del territorio fijando los esfuerzos en los sectores de actividad que se deseaba potenciar, sino principalmente generar un acercamiento blando a la gestión de la calidad por parte de las MiPyMEs locales participantes.

Que la mayoría de los casos certificados hayan sido micro empresas da muestras que un sistema de gestión de calidad no sólo puede ser implementado por grandes empresas de sectores pujantes, sino que éste puede ser utilizado, internalizado y apropiado por MiPyMEs que buscan la mejora de su competitividad empresarial. La clave del Programa estuvo en considerar las particularidades del territorio y comprender que las empresas que podían aplicar a cada protocolo particular podían ser diferentes, pero que eran exactamente esas diferencias las que importaban y se transformaban en fundamentales en el proceso de implementación, dado que cada empresa debía ser asistida de acuerdo con sus necesidades.

La definición explícita de atributos y requisitos que deberían implementar, cumplimentar y demostrar las firmas interesadas en usar el Sello TDF, garantizó la implementación y cumplimiento de rutinas estandarizadas formales. En consonancia con el marco teórico de este trabajo (capítulo I), fueron estas rutinas estandarizadas explícitas, de carácter codificado, las que jugaron un rol muy importante en la formalización de dinámicas de comportamiento, con implicancias directas sobre la formación de capacidades en las MiPyMEs que certificaron el Sello TDF en el período 2011-2015.

Así, el cumplimiento de protocolos previamente establecidos imprimió sobre ellas la necesidad de explicitar prácticas y procedimientos. Fue la implementación sistemática de estas prácticas y procedimiento lo que permitió

y acompañó el proceso acumulativo de aprendizaje evidenciado en el período 2011-2018, en tanto la repetición las capacitó, orientó la toma de decisiones con base en el análisis y replanteo crítico de la información acumulada, ayudó a reducir el riesgo futuro, y contribuyó a mejorar su desempeño temporal. En suma, los actos rutinarios se acumularon en conocimientos, las MiPyMEs certificadas los internalizaron, aprendieron, formando o fortaleciendo sus capacidades internas.

En esta instancia surge la necesidad de poner en perspectiva el Sello TDF, en tanto no es la única herramienta de este tipo que existe a nivel nacional. Partiendo de la base de las herramientas que crean y definen explícitamente atributos, razón por la cual no se ahonda en DO, IG y otros sellos provinciales, la comparativa entre los Sellos de Calidad Alimentos Argentinos, Sello La Pampa y Sello TDF del capítulo III, nos muestra sus similitudes y diferencias.

Todos surgieron como herramientas de política pública; de participación voluntaria y construcción colectiva; dependientes de un organismo del estado como autoridad de aplicación; dirigidas a las MiPyMEs que operan en cada territorio; con un amplio reconocimiento de los valores (sociales, culturales, naturales, patrimoniales) propios de los territorios para los cuales fueron creados; todos cuentan con protocolos de similar estructura, definiendo atributos de producto y proceso (aunque sólo el Sello de La Pampa hacen referencia explícita al modo estandarizado y controlado de implementar rutinas); con un largo período de sostenimiento en el tiempo, incluso bajo diferentes gestiones de gobierno; y todos cuentan con beneficios adicionales para las empresas participantes.

Respecto a este último punto vale compartir mi experiencia en la gestión del Sello TDF durante 2011-2015. Más allá de los aprendizajes internalizados y valorados por las empresas certificadas, que ya fueron expresados precedentemente, estos beneficios adicionales (acceso al financiamiento, capacitaciones, participación en ferias y acciones de promoción y comercialización conjunta) fueron muy importantes para que muchas de ellas decidieran seguir transitando el camino de la mejora continua. De hecho, y en base a las respuestas de los entrevistados, se cree que la discontinuidad de

estas acciones jugó un rol muy importante en las bajas registradas con posterioridad al cambio de gestión 2015.

Retomando la comparativa, el Sello TDF resalta por pretender también la vinculación entre las empresas certificadas de diferentes cadenas de valor, en procura de las sinergias locales, y por considerar entre sus requisitos algunos que podrían considerarse como de mayor involucramiento de la herramienta con las necesidades socio ambientales del territorio (Responsabilidad Social Empresaria y el tratamiento de residuos) y otros muy propios del reconocimiento de las necesidades de las empresas locales (definición explícita de planes de capacitación adecuados a cada participante).

Asimismo, el Sello TDF resalta por incluir, además de alimentos, sectores no alimenticios y de servicios, lo que habla de su flexibilidad pero también de los mayores desafíos en la dinámica de implementación, promoción y sostenimiento de los casos certificados. Los datos respaldan esta última dificultad, mostrando las mayores caída para restaurant y emprendimientos vinculados con madera de Lengua.

Para que Los resultados de este trabajo revistan mayor peso en la evidencia empírica nacional, se considera de suma relevancia las investigaciones posteriores que puedan indagar sobre cuáles fueron, o cómo se manifestaron, los impactos de estos otros sellos respecto a la generación de capacidades en las MiPyMEs participantes, a fin de probar si todas estas herramientas de política pública son capaces de impulsar o fortalecer la formación de capacidades a nivel firma y contribuir con ello al desarrollo de los territorios para los cuales fueron creadas.

A pesar de ello, y muy conscientes de las singularidades de un entramado productivo vinculado a una territorialidad y un contexto socio-temporal específico, esperamos aportar a debates en torno a la política de desarrollo territorial en general, y de fortalecimiento de las MiPyMEs mediante mecanismos públicos en particular. Y no sólo a partir de los resultados obtenidos, sino de algunas de las [reflexiones y preguntas surgidas en el proceso de realización de este trabajo](#).

Así, en el marco teórico de este trabajo se ha afirmado que los desempeños de las firmas son diferentes porque sus capacidades internas son diferentes. Esto a raíz de que el proceso de creación del conocimiento se da en cada firma de manera única e irrepetible, con interacciones y dinámicas internas y externas (meso y macro) particulares, las que retroalimentan el proceso de aprendizaje, convirtiéndolo en un proceso complejo y de múltiples dimensiones. También se dijo que la transformación de la experiencia en aprendizaje es esencial pero lenta, ya que las firmas necesitan tiempo para consolidar su aprendizaje. Los resultados a la luz del marco teórico nos invitan a pensar en tres cosas.

En primer lugar, y a pesar que no fue el objetivo de esta investigación medir y comparar el desempeño temporal de las empresas participantes, podemos decir que si bien todas las asistencias técnicas de casos pilotos fueron realizadas de manera conjunta, los tiempos de implementación y la internalización resultante de cada empresa fueron diferentes. Asimismo, sus respuestas nos muestran diferente peso de valoración respecto a las dimensiones analizadas, a pesar de haber aplicado al mismo Programa en el mismo período de tiempo. Por tanto, podría afirmarse que el proceso de creación de conocimiento fue diferente en cada caso, incluso perteneciendo a un mismo sector de actividad. Por considerar que estas diferencias importan para entender su desempeño, vale preguntarse si el surgimiento y/o fortalecimiento de las capacidades evidenciadas al interior de las MiPyMEs participantes dependió, o fue diferente, de acuerdo a las capacidades y vinculaciones existentes (trayectorias de aprendizaje) o sus características estructurales (tamaño; tecnología; proceso productivo; infraestructura; recursos humanos).

En segundo lugar, y entendiendo que todas las capacidades contribuyen a la mejora de la competitividad a nivel micro, ¿podrían existir diferentes momentos temporales de absorción/creación de estas capacidades?. Probablemente las Tecno-Organizacionales se adoptan/crean al principio; luego las de Innovación y Eslabonamientos, las que guardan estrecha relación entre sí, pero que eventualmente requieran asentarse sobre prácticas y procedimientos internos bien consolidados.

En tercer lugar, resulta muy llamativo que 5 de los 8 casos relevados hayan buscado introducir mejoras en sus procesos o productos (capacidad innovadora) sin los estímulos de la política pública. Esto quizá nos hable mucho de las características que presentan los empresarios titulares de estas MiPyMEs, su perfil innovador y qué es lo que los motiva en su senda de crecimiento, pero nos alerta sobre una cuestión: el Sello TDF los buscó desde un inicio (incluso como casos pilotos) porque sabía eran diferentes (proactivos, proclives al cambio y la mejora), pero en vez de retroalimentar esta característica parece haberla dejado sin asistencia particular. ¿Es este un error de diseño de la herramienta?; ¿El Programa debió repensarse en el tiempo conforme a la absorción de las capacidades por parte de las MiPyMEs participantes?; ¿Debieron revisarse, como proceso de aprendizaje institucional, sus estrategias de intervención para actuar sobre las capacidades que menos se estimulaban?

Tan cierto como que la hipótesis se confirmó, con los bemoles que ya fueron explicitados, es que el Programa Sello TDF en sí mismo debe ser visto como un proceso que forma parte de una dinámica evolutiva, donde la historia cuenta y donde las acciones que se promuevan deben dar respuesta a necesidades específicas de una época particular. Si bien es cierto que a una misma herramienta de política pública no se le puede pedir todo, es necesario que esta evolucione si pretende potenciar el desarrollo de las MiPyMEs locales en general y la formación de sus capacidades en particular. A casi 10 años de su vigencia su revisión es necesaria. Indagar sobre las preguntas anteriores podría arrojar luz en esta dirección.

Claro está que para seguir sosteniéndose en el tiempo y lograr resultados estructurales, el Sello TDF requiere de la colaboración y esfuerzo de otros agentes e instituciones que compartan el principio de acompañamiento permanente y el entendimiento respecto a que el proceso de aprendizaje es dinámico y secuencial, no sólo para las empresas que participan, sino también para las propias instituciones que son parte. A priori, algunos de los desafíos podrían girar en torno al triple impacto de los emprendimientos certificados; la innovación en productos y procesos; los eslabonamientos productivos y de contexto; la apertura y sostenimiento de mercados de exportación; no como

eventos aislados o beneficios complementarios, sino como comportamientos que las MiPyMEs certificadas deban incorporar, asimilar, rutinizar y aprender, para impactar en su desempeño y con ello en las tan deseadas capacidades endógenas del territorio provincial.

Bibliografía:

Alburquerque, Francisco (2001): "La importancia del enfoque del desarrollo económico local", en Vázquez Barquero, Antonio y Madoery, Oscar (eds.) "Transformaciones globales y políticas de desarrollo local", Editorial Homo Sapiens, Rosario, Argentina, pp. 176-199.

Alburquerque, Francisco (2004): "Desarrollo económico local y descentralización en América Latina", Revista CEPAL 82, pp. 157-171.

Anderson, Shannon W; Daly, J Daniel; Johnson, Marilyn F. (1999): "Why firms seek ISO 9000 certification: Regulatory compliance or competitive advantage?", Production and Operations Management; Muncie Vol. 8, Iss. 1, pp. 28-43.

Aranguren, María José; Magro Edurne y Wilson, James R. (2013): "La evaluación como herramienta para transformar las políticas de competitividad", Economía industrial (387), pp. 159-170.

Arocena, José (2001): "El desarrollo local: Un desafío contemporáneo", Editorial Taurus, Uruguay, 239 p.

Arocena, Rodrigo y Sutz, Judith (2000): "Looking at National Systems of Innovation from the South", Industry and innovation 7, pp. 55-75.

Arocena, Rodrigo y Sutz, Judith (2003): "Knowledge, Innovation and Learning: Systems and Policies in the North and in the South", en Cassiolato, Lastres y Maciel Editores, pp. 291-310.

Arroyo, Daniel (2002): "Los ejes centrales del desarrollo local en la Argentina". FLACSO, Buenos Aires, Argentina, 17 p.

Arthur, William Brian (1989): "Competing technologies, increasing returns and lock-in by historical events", The Economic Journal, vol. 99, N° 394, pp. 116-131.

Arthur, William Brian (1994): "Increasing Returns and Path-Dependency in Economics", Michigan University Press/Ann Arbor.

Awan, Muhammad Usman; Raouf, Abdul; Ahmad, Niaz; Sparks, Leigh (2009): "Total quality management in developing countries: A case of pharmaceutical wholesale distribution in Pakistan", International Journal of Pharmaceutical and Healthcare Marketing, Vol. 3 Issue: 4, pp. 363-380.

Balestro, Florencia; Kataishi, Rodrigo; García, Juan Ignacio y Hernández, Carolina (2017): "Lineamientos estratégicos para la política de CTI en Tierra del Fuego", bajo la Dirección de Fernando Porta y Gustavo Baruj; CIECTI, 275 p.

Barleta, Florencia; Pereira, Mariano y Yoguel, Gabriel (2014): "De Schumpeter a los Post-Schumpeterianos: las viejas y las nuevas dimensiones analíticas" en Barletta, Florencia; Robert, Verónica y Yogel, Gabriel (compiladores), "Tópicos de la teoría evolucionista neoschumpeteriana de la innovación y el cambio tecnológico" (vol. 1), UNGS, Miño y Dávila Editores, pp. 33-66.

Baruj, Gustavo; Britto, Fabián Andrés; Pereira, Mariano (2016): "Evaluación de programas públicos: principales metodologías y experiencias de evaluación de

programas de apoyo a la ciencia, tecnología e innovación en América Latina”, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, CIECTI, Libro digital, pdf ISBN 978-987-46517-1-6.

Berlinski, J. (2001): “Las restricciones no arancelarias a exportaciones en el Mercosur: un análisis comparativo”, Sobre el Beneficio de la Integración Plena en el MERCOSUR, Serie Red-Mercosur, Siglo Veintiuno, Argentina.

Berlinski, J. (2003): “El efecto en el comercio y bienestar de las restricciones no arancelarias en el Mercosur: el caso de las exportaciones argentinas de arroz y productos lácteos al Brasil”, Serie de Estudios en Finanzas Públicas.

Boisier, Sergio (2001): “Desarrollo (local): ¿de qué estamos hablando?”, en Vázquez Barquero, Antonio y Madoery, Oscar (eds.) “Transformaciones globales y políticas de desarrollo local”, Editorial Homo Sapiens, Rosario, Argentina, pp. 48-74.

Bruno, Mariana (2017): “El Proceso de Construcción Colectiva en Torno a la Calidad de un Producto con Identidad Territorial: El Caso del Salame de Tandil”, Tesis Maestría en Procesos Locales de Innovación y Desarrollo Rural (PLIDER), FCA UNMDP.

Bunge, Mario (1963): “A General Black Box Theory”, Philosophy of Science Vol. 30, No.4, The University of Chicago Press, pp. 346-358.

Bunge, Mario (2010): “Las Pseudociencias ¡Vaya Timol!”, Laetoli, Pamplona, 247 p.

Camisón, Cesar y Forés, Beatriz (2010): “Knowledge absorptive capacity: New insights for its conceptualization and measurement”, Journal of Business Research, 7(63), pp. 707-715.

Cuantificación y caracterización del entramado económico productivo MiPyMEs de la Provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur - Relevamiento 2012; Ministerio de Industria e Innovación Productiva, Secretaría de Desarrollo Local y PyME, 245 p. Disponible es: <https://industria.tierradelfuego.gob.ar/wp-content/uploads/2015/06/TDF-RELEVAMIENTO-PYME-2012.pdf>

Cuantificación y caracterización del entramado económico productivo MiPyMEs de la Provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur - Relevamiento 2014; Ministerio de Industria e Innovación Productiva, Secretaría de Desarrollo Local y PyME, 253 p. Disponible en: <https://industria.tierradelfuego.gob.ar/wp-content/uploads/2015/07/Relevamiento-PyME.pdf>

Cohen, Wesley and Levinthal, Daniel (1990): “Absorptive Capacity: A New Perspective on Learning and Innovation”, Administrative Science Quarterly, Vol. 35, No. 1, Special Issue: Technology, Organizations, and Innovation, pp. 128-152.

Coriat, Benjamín y Dosi, Giovanni (2002): “The Nature and Accumulation of Organizational Competences/Capabilities”, en Revista Brasileira de Innovación, Vol. 1, N° 2, pp. 275-326.

Coriat, Benjamín y Weinstein, Oliver (2011): “Nuevas teorías de la empresa: una revisión crítica”, Lenguaje claro Editora.

Cowan, Robin y Foray, Dominique (1997): “The Economics of Codification and the Diffusion of Knowledge”, Industrial and Corporate Change, Vol. 6, N° 3, pp. 595-622.

Cowan, Robin; David, P.A. y Foray, Dominique (2000): "The explicit economics of knowledge co-dification and tacitness", *Industrial and Corporate Change*, Reino Unido, Oxford University Press, Vol. 9, N° 2, pp. 211-253.

Crosby, Philip (1979): "Quality is free. The Art of Making Quality Certain", New York: McGraw-Hill, 215 p.

Cubillos Rodríguez, María Constanza y Rozo Rodríguez, Diego (2009): "El concepto de calidad: Historia, evolución e importancia para la competitividad". *Revista De La Universidad De La Salle*, N° 48, pp. 80-99.

Cyert, R.M. y March, James G. (1963): "A Behavioral Theory of the Firm". Prentice Hall, Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall, 332 p.

Demsetz, Harold (1995): "The Economics of the Business Firm: Seven Critical Commentaries", Cambridge University Press, ISBN-10: 0521588650, 170 p.

Dosi, G.; Freeman, C.; Nelson, R.; Silverberg, G. and Soete, L. (1988): "Technical change and economic theory", London and New York: Pinter Publishers, 646 p.

Dosi, Giovanni y Nelson, Richard (1994): "An Introduction to Evolutionary Theories in Economics", *Journal of Evolutionary Economics*, 4 (3), pp. 153-172.

Dosi, Giovanni (2000): "Innovation, organization and economic dynamics: Selected essays", Edward Elgar Publishing Ltd, United Kingdom, 720 p.

Ebrahtmpour, M.; y Schonberger, R. J. (1984): "The Japanese just-in-time/total quality control production system: potential for developing countries", *The International Journal of Production Research*, 22(3), pp. 421-430.

Erbes, Analía y Suarez, Diana (2016): "Repensando el desarrollo: una discusión desde los sistemas de innovación"; Universidad Nacional de General Sarmiento, 396 p.

FAO (2009): Segundo Seminario Latinoamericano: "Calidad vinculada al origen y las tradiciones: Implementación de sellos de calidad para dinamizar el desarrollo rural", Informe del Seminario Regional San José de Costa Rica (29 de Septiembre- 1 de Octubre de 2009); Editores: Hernando Riveros, Claudia Angélica Ruiz Torres, Emilie Vandecandelaere y Florence Tartanac. Disponible en: <https://www.slideshare.net/ExternalEvents/segundo-seminario-latinoamericano-calidad-vinculada-al-origen-y-las-tradiciones-implementacin-de-sellos-de-calidad-para-dinamizar-el-desarrollo-rural-informe>

Fernández Sastre, Juan (2015): "Economía neo-schumpeteriana, innovación y política tecnológica", Departamento de Desarrollo, Ambiente y Territorio, FLACSO Sede Ecuador, Cuadernos de Economía N° 38, pp. 79-89.

Freeman, Christopher (1987): "Technology Policy and Economic Performance". Pinter, London, 155 p.

Freeman, Christopher (1995): "The national system of innovation in historical perspective", *Cambridge Journal of Economics*, vol. 19, N° 1, pp. 5-24.

Furtado, Celso (1965): "Development and stagnation in Latin America: a structuralist approach", *Studies in Comparative International Development*, Vol. 1, pp. 159-175.

Hirschman, Albert (1961): "La estrategia del Desarrollo Económico", Fondo de Cultura Económica, México, 211 p.

- Juran, Joseph M. (1981): "Planificación y análisis de la calidad", McGraw-Hill, 630 p.
- Kaplinsky, R., y Morris, M. (2009): "Un manual para investigación de cadenas de valor", IDRC, 103 p.
- Kataishi, Rodrigo y Hernández, Carolina (2017): "PyMEs, rutinas y gestión de la calidad: Una revisión conceptual", en Ascúa, R., Roitter, S. y Kataishi, R.: "Lecturas seleccionadas de la XXII Reunión Anual Red PyMEs Mercosur"; sello editor Asociación Civil Red PyMEs Mercosur; ISBN: 978-987-3608-32-2.
- Katz; Jorge (2008): "Una nueva visita a la teoría del desarrollo económico", CEPAL, Serie Documentos de Proyectos N° 167, Santiago de Chile, 100 p.
- Kim, Linsu (2000): "The Dynamics of Technological Learning in Industrialisation", The United Nations University, Institute for New Technologies, Discussion Paper Series # 2007, 33 p.
- Kim, Linsu y Nelson, Richard (2000): "Technology and Industrialization in Newly Industrializing Economies", Capítulo I en Kim, Linsu y Nelson, Richard, editores (2000): "Technology, Learning and Innovation. Experiences of Newly Industrializing Economies", Cambridge University Press, New York, pp. 1- 10.
- Kornblit, Ana Lía (comp.) (2007): "Metodologías Cualitativas en Ciencias Sociales. Modelos y Procedimientos de Análisis", Ed. Biblos, Buenos Aires, 206 p.
- Koutsoyiannis, Anna (1979): "Modern Microeconomics", Published by Palgrave Macmillan, ISBN 10: 0333253493/ ISBN 13: 9780333253496.
- León-Ledesma, Miguel Angel (2002): "Accumulation, innovation and catching-up: an extended cumulative growth model", Cambridge Journal of Economics, Vol. 26, pp. 201-216.
- Lerena, Octavio; Martínez Correa, Julián; Pereira, Mariano (2017): "El impacto del FONTAR en el desempeño innovador de las empresas industriales argentinas: ¿qué evidencia aporta la endeí?", Ciudad Autónoma de Buenos Aires, CIECTI, Libro digital, pdf, ISBN 978-987-4193-13-1.
- Lundvall, Bengt-Ake (1988): "Innovation as an Interactive Process: From User-producer Interaction to the National System of Innovation," in G. Dosi, C. Freeman, R. Nelson, G. Silverberg, L. Soete (eds.), "Technical Change and Economic Theory", London and New York: Pinter Publisher, pp. 349–369.
- Lundvall, Bengt-Ake (1992): "National Systems of Innovation: Towards a Theory of Innovation and Interactive Learning", Pinter Publisher, 350 p.
- Madoery, Oscar (2001a): "El proyecto político local como alternativa de desarrollo", en Revista Política y Gestión, Vol. 2, publicación arbitrada de la Universidad Nacional de San Martín, Universidad Nacional del Nordeste, Universidad Nacional de Rosario, Universidad Nacional del Litoral, Universidad de Chile, Colegio de Sociólogos del Uruguay y Centro de Investigaciones y estudios Sociales del Uruguay, Editorial Homo Sapiens, Rosario, Argentina, 31 p.
- Madoery, Oscar (2001b): "El valor de la política de desarrollo local" en Vázquez Barquero, Antonio y Madoery, Oscar (eds.), "Transformaciones globales, instituciones y políticas de desarrollo local", Editorial Homo Sapiens, Rosario, Argentina, pp. 200-228.

Madoery, Oscar (2005): "La "primera generación" de políticas locales de desarrollo en Argentina: contexto, características y desafíos", Material del Módulo Desarrollo Local de la Maestría en Desarrollo Local, UNSaM.

March, James G. y Simon, Helbert .A. (1958): "Organizations", Wiley, New York, 300 p.

Mas-Colell (1985): "The Theory of General Economic Equilibrium", In Cambridge Books Online, RePEc: cup: cbooks: 9780521265140

Metcalfe, John Stanley (2010): "Dancing in the dark. La disputa por el concepto de competencia", Desarrollo económico, Revista de Ciencias Sociales N° 50, pp.59-79.

Metcalfe, John Stanley (2001): "Institutions and progress", Industrial and Corporate Change, Oxford University Press, Vol.10, N° 3, pp. 561–586.

Moulaert, F. y Sekia, F. (2003): "Territorial innovation models: a critical survey", Reg. Studies 37, pp. 289-302.

Mulder, J. (1998): Informe sobre una política de calidad para los productos agrarios y agroalimentarios", Comisión de Agricultura y Desarrollo Rural, Unión Europea, (DOC_ES\RR\358\35840).

Neiman, Guillermo y Quaranta, Germán (2006): "Los estudios de caso en la investigación sociológica", en Irene Vasilachis de Gialdino (coord.): "Estrategias de investigación cualitativa", Editorial Gedisa, Buenos Aires, pp. 213 - 234.

Nelson, Richard y Winter, Sidney (1982): "An evolutionary theory of economic change", Harvard University Press, Cambridge, 437 p.

Nelson, Richard (1991): "¿Why Do Firms Differ, and How Does it Matter?", Strategic Management Journal, Vol. 12, pp. 61-74.

Nelson, Richard (1993): "National Innovation Systems: A Comparative Analysis", Oxford University Press, Oxford, 560 p.

Nelson, Richard (1994): "The Role of Firm Differences in an Evolutionary Theory of Technical Advance". In book: Evolutionary and Neo-Schumpeterian Approaches to Economics, pp. 231-242.

Niño de Zepeda A, Godoy P y Echávarri V. (1999): "Calidad como Opción Estratégica de Desarrollo Pecuario", en Niño de Zepeda A, Echávarri V y Godoy P, (editores): "De Recursos Productivos a Alimentos: Estrategias de Calidad", IICA / SAG, pp. 1-11.

Niubo, Hector (2009): "Similares pero diferentes: Indicaciones Geográficas, Denominaciones de origen, Marcas de Colectivas y de Certificación", Revista Alimentos Argentinos N° 45, pp. 13-16.

Nonaka, Ikujiro y Takeuchi, Hirotaka (1995): "The knowledge-creating company", Oxford University Press, New York, 298 p.

Oszlak, Oscar (1980): "Políticas públicas y regímenes políticos: Reflexiones a partir de algunas experiencias latinoamericanas", Estudios CEDES, Vol. 3, N° 2, Buenos Aires.

Oszlak, Oscar y O'Donnell, Guillermo (1981): "Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación", Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES), Documento G.E. CLACSO/N° 4, Buenos Aires.

Oyarzún, María Teresa (2002): “Estudio sobre los principales tipos de sellos de calidad en alimentos a nivel mundial: Estado actual y perspectivas de los sellos de calidad en productos alimenticios de la agroindustria rural en América Latina”, FAO, Santiago de Chile.

Peirano, Fernando (2011): “El FONTAR y la promoción de la innovación en empresas entre 2006 y 2010”, en Lugones, Gustavo y Fernando Porta, Investigación científica e innovación tecnológica en Argentina. Impacto de los fondos de la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica, Bernal, Universidad Nacional de Quilmes.

Pereira, Mariano; Suárez, Diana; Turrin, Timoteo y Yoguel, Gabriel (2016): “Innovación, capacidades y política pública: análisis de firmas recurrentes en el Fondo Tecnológico Argentino: 1992-2013”, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, CIECTI, Libro digital en pdf ISBN 978-987-46517-4-7

Pérez, Carlota (2001): “Cambio Tecnológico y Desarrollo como Blanco Móvil”, presentado en Seminario “La Teoría del Desarrollo en los Albores del Siglo XXI” evento conmemorativo del centenario del nacimiento de Don Raúl Prebisch, CEPAL, Santiago de Chile, 32 p.

Polanyi, Michael (1958): “Personal Knowledge: Towards a Post-Critical Philosophy”, University of Chicago Press, Chicago, 428 p.

Polanyi, Michael (1967): “The Tacit Dimension”, University of Chicago Press, Chicago, 108 p.

RICYT. Manual de Bogotá (2000): Normalización de Indicadores de Innovación Tecnológica en América Latina y el Caribe. Bogotá.

Rivera Ríos, Miguel Angel; Verónica Robert y Gabriel Yoguel (2009): “América Latina, Cambio Tecnológico, Complejidad e Instituciones: los dilemas no resueltos del desarrollo económico”, PROGLOCODE, Taller Interno de Discusión.

Robert, Verónica y Yoguel, Gabriel (2014a): “El enfoque de la complejidad y la economía evolucionista de la innovación” en Barletta, Florencia; Robert, Verónica y Yoguel, Gabriel (compiladores), “Tópicos de la teoría evolucionista neoschumpeteriana de la innovación y el cambio tecnológico” (vol. 1), UNGS, Miño y Dávila Editores, pp.125-166.

Robert, Verónica y Yoguel, Gabriel (2014b): “La dinámica compleja de la innovación y el desarrollo económico” en Barletta, Florencia; Robert, Verónica y Yoguel, Gabriel (compiladores), “Tópicos de la teoría evolucionista neoschumpeteriana de la innovación y el cambio tecnológico” (vol. 1), UNGS, Miño y Dávila Editores, pp. 245-285.

Romano, S. A., Kataishi, R. E., y Durán, L. (2018): “La promoción industrial en Argentina: entramado normativo para el caso de la ley 19.640”, Economía, sociedad y territorio, 18(58), 947-976.

Rosenberg, N. (1982): “Inside the Black Box”. Cambridge University Press, UK, 288 p.

Sautu, Ruth; Boniolo, Paula; Dalle, Pablo; Elbert, Rodolfo (2004): “Manual de Metodología. Construcción del marco teórico, formulación de los objetivos y elección de la metodología”. Disponible en:

<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/campus/metodo/metodo.html>

- Schumpeter, Joseph Alois (1934): "The theory of Economic Development", Harvard University Press, Cambridge, Mass.
- Schumpeter, Joseph Alois (1942): "Capitalism, socialism, and democracy". Nueva York: Harper and Brothers, 381 p.
- Schumpeter, Joseph Alois (1944 [1912]): "Teoría del desenvolvimiento económico", traducción española, Fondo de Cultura Económica, México, 363 p.
- Schumpeter, Joseph Alois (1947): "The creative response in economic history", *The Journal of Economic History*, vol. 7, pp. 149-159.
- Sen, Amartya (1998): "Las teorías del desarrollo a principios del siglo XXI", en Louis Emmerij y José Núñez (compiladores): "El desarrollo económico y social en los umbrales del siglo XXI", Banco Interamericano de Desarrollo, Washington D.C., pp. 75-100.
- Simon, Herbert (1969): "The architecture of complexity", en Herbert Simon (Ed.): "The Sciences of the Artificial", MIT Press, Cambridge, MA, pp. 192 –229.
- Simon, Herbert (1979): "Rational decision making in business organizations", [Nobel Memorial Lecture], *American Economic Review*, 69(4), pp. 493-513.
- Stake, Robert (1994): "Case Studies", en Denzin, N. y Lincoln, Y.S. (eds.): "Handbook of Qualitative Research", Sage Publicaciones, California, pp. 236-247.
- Thai Hoang, D., Igel, B., y Laosirihongthong, T. (2006): "The impact of total quality management on innovation: Findings from a developing country", *International Journal of Quality & Reliability Management*, 23(9), pp. 1092-1117.
- Teece, David and Pisano, Gary (1994): "The Dynamic Capabilities of Firms: an Introduction". *Industrial and Corporate Change* 3, pp. 537-556.
- Teece, David J.; Pisano, Gary y Shuen, Amy (1997): "Dynamic Capabilities and Strategic Management", *Strategic Management Journal*, Vol. 18, Nº 7, pp. 509-533.
- Vázquez Barquero, Antonio (1999): "Desarrollo, redes e innovación: lecciones sobre desarrollo endógeno", Editorial Pirámide, Madrid, 272 p.
- Vázquez Barquero, Antonio (2001): "Desarrollo endógeno" en Vázquez Barquero, Antonio y Madoery, Oscar (eds.), "Transformaciones globales, instituciones y políticas de desarrollo local", Editorial Homo Sapiens, Rosario, Argentina, pp. 76-99.
- 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", CEPAL, Documento de Trabajo Nº 71, Buenos Aires, 96 p.
- Yoguel, Gabriel y Boscherini, Fabio (2001): "El desarrollo de las capacidades innovativas de las firmas y el rol del sistema territorial", *Revista Desarrollo Económico* Nº 61, pp. 37-69.
- Yoguel, Gabriel y López, M. (2000): "Sistemas locales de innovación y el desarrollo de la capacidad innovativa de las firmas: las evidencias del cuasi-distrito de Rafaela", *Revista Redes*, Vol VII, No 15, pp. 45-94.
- Yoguel, Gabriel; Borello, José y Erbes, Analía (2005): "Conglomerados productivos: Competitividad, Desarrollo Local e Innovación en el marco del proyecto Sistema

Nacional y Sistemas Locales de Innovación, Estrategias Innovativas Empresarias y Condicionantes Meso y macroeconómicos, elaborado para el Observatorio de Ciencia y Tecnología de la SECYT y coordinado por Mario Albornoz, 21 p.

Yoguel, Gabriel, Robert, Verónica y Erbes, Analía (2009): "Capacities, innovation and feedbacks in industrial firms in Argentina", *Economics of Innovation and New Technology*, Taylor & Francis Journals, Vol. 19 (8), pp. 719-741.

Yoguel, Gabriel; Borello, José y Erbes, Analía (2009): "Argentina: cómo estudiar y actuar sobre los sistemas locales de innovación", *Revista CEPAL* N° 99, pp. 65-82.

Anexo I: Relevamiento MiPyMEs 2018

Características de las MiPyMEs que certificaron durante 2011-2015, con al menos dos (2) años de certificación, y Programa Sello de Calidad Certificada-Tierra del Fuego - Fin del Mundo

BLOQUE 1: Datos generales de la empresa y la entrevista

Nombre completo de la empresa (indicando razón social)	
Fecha de la entrevista	
Nombre de los entrevistados	1. 2.
Puesto de los entrevistados	1. 2.

Comienzo de la entrevista presencial

1.1 Año de creación de la empresa (en caso de fusiones, sucesiones, otras, detallar)			
1.2 ¿A qué se dedica la empresa? (respuesta espontánea)			
1.3 ¿Qué actividades realiza la empresa y cuál es su porcentaje respecto a las ventas totales?	1. PRODUCCIÓN.....(.....%). Detallar		
	2. SERVICIOS..... (.....%). Detallar		
	3. COMERCIALIZACIÓN de productos de terceros.....(.....%). Detallar		
1.4 ¿Cuál es la cantidad de locales de la empresa?	Productivos	Comerciales:	
	Cantidad:..... Ubicación:.....	Cantidad:..... Ubicación:.....	
1.5 Esta empresa es (marque con una cruz)	Grupo económico:.....	Empresa familiar:.....	
1.6 ¿Dónde se encuentran localizados sus principales CLIENTES? Indique peso porcentual sobre total de clientes	Clientes	SI	%
	1. Rio Grande		
	2. Ushuaia		
	3. Tolhuin		
	4. Buenos Aires		
	5. Resto País		
	6. Mercosur		
	7. Otros países		
1.7 ¿Dónde se encuentran localizados sus principales PROVEEDORES? Indique peso porcentual sobre total de proveedores	Proveedores	SI	%
	1. Rio Grande		
	2. Ushuaia		
	3. Tolhuin		
	4. Buenos Aires		
	5. Resto País		
	6. Mercosur		
	7. Otros países		

BLOQUE 2: Estrategia y estructura de la firma

2.1 ¿Cuál es la estrategia que la empresa utiliza para crecer?

.....

2.2 Indique si cada uno de las siguientes situaciones es un problema para la empresa y, en tal caso, su grado de relevancia, considerando “1” poco relevante y “10” muy relevante:

	a) Es un problema	b) Poco Relevante ←————→ Muy Relevante									
		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
1. Insuficiente capacidad instalada	—	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
2. Dificultades en la obtención de financiamiento	—	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
3. Participación de los impuestos provinciales, y/o tasas (aduaneras o municipales) en el costo final del producto	—	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
4. Retraso en los pagos de los clientes	—	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
5. Aumento de los costos directos de producción (mano de obra, materias primas, insumos, etc.)	—	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
6. Fuerte competencia en el mercado interno	—	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
7. Fuerte competencia en el mercado del TNC	—	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
8. Fuerte competencia en otros mercados internacionales	—	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
9. Dificultades en el suministro de energía (electricidad, gas natural y/o combustible líquido)	—	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
10. Elevados costos de logística	—	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
11. Otros (<i>especifique</i>):_____	—	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10

2.3 Para el período indicado, ¿La empresa tuvo problemas con....	a) 2015	b) 2016	c) 2017	
2.3.1 caída de ventas? Para respuesta SI, indique motivo	a.1) SI / NO	b.1) SI / NO	c.1) SI / NO	
	a.2) Motivo:	b.2) Motivo:	c.2) Motivo:	
2.3.2 caída de rentabilidad? Para respuesta SI, indique motivo	a.1) SI / NO	b.1) SI / NO	c.1) SI / NO	
	a.2) Motivo:	b.2) Motivo:	c.2) Motivo:	
2.4 Durante el período 2015-2017, cómo caracteriza el comportamiento de las siguientes dimensiones:	a. Aumentó	b. Se mantuvo sin cambios	c. Disminuyó	d. En qué %
1. La producción				
2. El empleo que genera la empresa				
3. El uso de capacidad instalada				
4. La competencia local				
5. La competencia nacional				
6. La demanda / cantidad de clientes				
2.5 Durante el período 2015-2017, ¿La empresa realizó...	a. SI		b. NO	

2.5.1. ¿Inversiones en infraestructura?					
2.5.2. inversiones en maquinaria y equipos?					
2.5.3. ¿Planea realizar Inversiones?		2.5.3.a. Si contestó "SI", 1) En qué área y 2) Cuándo están planificadas?			
2.5.3.b. Si contestó "NO", ¿por qué? (marque con una cruz)	1. No existe disponibilidad de fondos para nuevas inversiones				
	2. Incertidumbre respecto a la evolución de la situación económica nacional				
	3. Incertidumbre respecto a la evolución de la situación económica local				
	4. El nivel de demanda esperada no lo justifica				
	5. Todavía existe capacidad instalada para incrementar la producción				
	6. No es oportuno por otros problemas internos a la empresa				
	7. Otros (especifique):.....				
2.6 ¿Cómo calificaría el estado de la maquinaria que intervine directamente en el proceso productivo? (marque sólo una opción)					
a) De punta.....	b) Moderno.....	c) Antiguo.....	d) Muy antiguo.....		
2.7 ¿La empresa cuenta con los siguientes recursos?		a) SI	b) NO	c) Prevé incorporar	
1. Redes internas (LAN)					
2. Servidores propios					
3. Bases de datos proveedores/clientes					
4. Base de datos productos/insumos					
5. Bases de datos precios/costos					
6. Sitio web propio					
7. E-commerce (negocios vía Internet)					
2.8 ¿La empresa cuenta con servicio de internet?			a) SI	b) NO	
En caso que la respuesta sea SI, responda:		a.1. ¿Con qué finalidad usa internet?..... a.2) Proveedor:..... a.3) Velocidad:..... a.4) Conformidad del Servicio (motivos de desconformidad):..... a.5) Exploró cambiar de proveedor el último año:.....			
En caso que la respuesta sea NO, responda:		b.1) No está interesado?..... b.2) Está interesado, no existe proveedor?.....			
2.9 Señale si utiliza alguna de las siguientes herramientas:		a. SI	b. NO	c. En qué área (s)	d. No sabe
1. Software de Diseño Propio programado por técnicos de la firma					
2. Software diseñado a medida por terceros					
3. ¿Utiliza software libre?					

BLOQUE 3: Capacidades Tecnológicas y Organizativas de la firma

3.1. Si es que cuenta con gerencias, indicar a) Cuáles son y b) Las características de sus funciones.....

3.2. Cantidad de personal y nivel promedio de instrucción			
1. Secundario incompleto			
2. Secundario completo			
3. Terciario			
4. Universitario			
5. Total			
3.3. Cantidad de personal y niveles jerárquicos			
1. Operarios			
2. Supervisores y mandos medios			
3. Gerencias			
4. Total			
3.4. Para cada área (formal o informal) de la empresa, indique:	a. Cantidad estimada de personal	b. Cantidad de mujeres	
1. Producción			
2. Atención al público			
3. Logística/distribución/stock			
4. Administración			
3.5. Actividades de capacitación	a. SI	b. NO	c. Responsable de la tarea:
1 ¿La empresa busca actividades de capacitación para realizar?			
2 ¿Se realizan actividades de diagnóstico de necesidades de capacitación?			
3 ¿Se realizan actividades de desarrollo de capacitaciones por personal de la empresa?			
4 ¿Se realizan acciones de evaluación de las actividades de capacitaciones?			
5 ¿Se realizan acciones de evaluación de impacto de las actividades de capacitaciones en los procesos de trabajo (ejemplo: disminución de la cantidad de incidentes, disminución de errores, aumentos de productividad)?			
3.6. Durante el año 2017, ¿Los trabajadores de la empresa han participado en algunas de las actividades de capacitación que figuran a continuación?	a. SI	b. NO	
1. Talleres, conferencias informativas o sensibilización			
2. Cursos de Seguridad requeridos por la ART			
3. Capacitación a cargo de proveedores			
4. Capacitación en el puesto de trabajo (desarrollo de competencias que se realizan durante el desenvolvimiento de las tareas cotidianas, con el apoyo de un tercero o supervisor)			
5. Otras (especificar)			
3.7 Indique las temáticas de los CURSOS REALIZADOS durante el año 2017 por personal de la empresa (incluye dueño)			
1. Método de gestión de empresas, organización, dirección		9. Técnicas de administración, control de stock, finanzas	
2. Planeamiento estratégico		10. Idioma extranjero	
3. Conducción y coordinación de personal		11. Cooperación y articulación con el sistema de Ciencia y Tecnología y el	

		Estado (ej. Formulación y/o ejecución de proyectos)	
4. Método de aseguramiento de la calidad		12. Informática, sistemas, computación	
5. Actualización vinculada al uso de herramientas, insumos, maquinarias, productos		13. Mantenimiento correctivo/preventivo	
6. Actualización vinculada a los procedimientos		14. Competencias básicas de comunicación	
7. Actualización científico/técnico		15. Atención al público	
8. Gestión comercial, marketing, ventas, distribución y logística		16. Otras (especificar).....	
3.8 Señale las dos restricciones más importantes relacionadas con las actividades de capacitación de la empresa (no más de TRES)			
1. Falta de presupuesto			
2. Falta o escasez de oferta de cursos de capacitación adecuados			
3. Dificultad para identificar y evaluar las necesidades de capacitación de la empresa			
4. Falta de instructores o docentes especializados			
5. Falta de tiempo disponible de los trabajadores dentro del horario de trabajo			
6. Falta de interés en capacitarse por parte de los trabajadores			
7. Desinterés de la empresa por la alta rotación de personal			
8. No tuvo limitaciones			
3.9 ¿Su empresa realiza de manera frecuente alguna de las siguientes actividades o utiliza alguna de las siguientes herramientas?			SI
1. Especificaciones de la materia prima e insumos críticos			
2. Especificaciones de las características críticas del proceso productivo			
3. Trazabilidad (seguimiento del producto durante el proceso productivo)			
4. Existen equipos para solucionar problemas o lograr mejoras en el proceso			
5. Utiliza herramientas internas de mejora continua (diagrama de causa-efecto; diagrama de árbol; diagrama matricial; histograma)			
6. Utiliza rutinas/procedimientos específicos que orienten las actividades de diseño o rediseño de productos/procesos			
7. Utiliza herramientas específicas de gestión de proyecto y diseño (diagrama de GANTT; planos de prototipos; maquetas; software de diseño y simulación)			
8. Implementan Normas ISO de aseguramiento de la calidad			
9. Implementan Normas sectoriales o de productos			
10. Otras actividades o herramientas (especificar)			
3.10 Especifique las normas de calidad más relevantes que posee la firma			
Nombre de la norma:	a. Porcentaje de implementación	b. ¿Está Certificada?	c. Sector / Área de implementación
1.			
2.			
3.			

3.11 Recuerda el momento en el que se le propuso participar del **Programa Sello de Calidad?**.....

.....

3.12 ¿Recuerda su impresión respecto al Programa Sello de Calidad?.....

.....

3.13 ¿Qué expectativas le generó?.....

3.14 a) ¿Por qué decidió participar?
 b) ¿De qué dependió su decisión?.....

3.15 En caso que la persona entrevistada no haya estado desde los inicios del Programa,
 la pregunta es: ¿qué sabe de ese momento?.....

3.16 Cómo les resultó el proceso inicial , tomando en cuenta las siguientes dimensiones?	a. Muy Problemático	b. Lo esperado	c. Fluido y sin restricciones	d. Comentario adicional
1. Articulación interna para la identificación y codificación de los procesos	—	—	—
2. Articulación interna para la implementación de los procesos	—	—	—
3. Articulación interna para el control de los procesos	—	—	—
4. Esfuerzo que tuvo que dedicar la empresa (tiempo y dinero)	—	—	—
5. Disposición a adoptar cambios en los procesos			
6. Disposición a adoptar registros de proceso	—	—	—
7. Articulación con técnicos y especialistas del Programa			
8. Articulación con el gobierno provincial	—	—	—
9. Articulación con las otras empresas participantes	—	—	—
10. Articulación con proveedores	—	—	—
11. Articulación con clientes	—	—	—

3.17 Cómo transitó la empresa el proceso a partir de la implementación del Programa Sello de Calidad?.....

3.18 Cuáles identificaría como las principales dificultades?.....

BLOQUE 4: Actividades de Innovación

Esfuerzos de Innovación realizados

4.1 ¿Durante el período 2015-2017, su empresa ha realizado alguna de las siguientes actividades en búsqueda de Innovación?	SI
1. Investigación y Desarrollo (I+D) (equipo interno o conocimiento externo)	
2. Adquisición de Maquinarias y Equipos	

3. Adquisición de Hardware y Software para Innovación (compra de PC para diseño en CAD para nuevo producto. Nueva Máquina para desarrollo de nuevo sitio web y/o estrategia de marketing).	
4. Capacitación para la introducción de innovaciones (dado un nuevo producto, necesidades de capacitación del personal para su desarrollo en planta, implementación de nuevo proceso, o diseño de estrategias de marketing).	
5. Consultorías (recursos humanos, marketing, mercados) como fuente de conocimientos externo	
6. Diseño Industrial e Ingeniería (equipo interno o conocimiento externo)	
7. Diseño Comercial y de Imagen (equipo interno o conocimiento externo)	

Recursos Humanos dedicados a las actividades de Innovación

4.2 Podría indicar quién o quiénes han llevado a cabo las actividades de innovación durante el período 2015-2017 (independientemente de quién toma la decisión final).....

.....

4.3. ¿Cuántas personas estuvieron involucradas en estas tareas?	2015	2016	2017	
4.4. 2015-2017, ¿Su empresa ha contado con un departamento/área formal que realizara actividades de I+D?	2015	2016	2017	
4.5. Podría indicar la cantidad de personas que realizan Diseño Industrial e Ingeniería en su empresa	2015	2016	2017	Mujeres
4.6. Podría indicar la cantidad de personas que realizan Diseño Comercial y de Imagen en su empresa	2015	2016	2017	Mujeres

BLOQUE 5: Resultados Obtenidos por los Esfuerzos de Innovación

5.1 Como consecuencia de los esfuerzos de innovación, ¿Obtuvo alguno de los siguientes resultados? Indique novedad	a)		b) Novedosa para...			
	SI	NO	1. La empresa	2. El mercado local	3. El mercado nacional	4. El mercado internac.
			SI	SI	SI	Si
1. Nuevos productos/ servicios						
2. Mejora significativa en un producto/ servicio existente						
3. Nuevos procesos (producción o distribución)						
4. Mejora significativa en un proceso existente (producción o distribución, por cambios significativos en técnicas, materiales y/o programas informáticos)						

5. Innovaciones organizacionales (nuevo método organizativo en las prácticas, el lugar de trabajo, las relaciones con otras empresas/instituciones, vinculaciones con proveedores/clientes)						
6. Innovaciones comerciales (cambios significativos en el diseño o envasado de un producto, su posicionamiento – canales de venta, franquicias, e-commerce, servicio al cliente-, promoción-, desarrollo y lanzamiento de marca, logo sistema de inf. personalizado)						

5.2 ¿Cuál fue el o los objetivos que motivaron las decisiones de innovación de la empresa durante el período 2015-2017?.....

5.3. Cómo financió las actividades de innovación en el período 2015-2017?	a. Recursos propios..... Cuáles?..... 2. %.....	1. Recursos externos..... 1. Cuáles?..... 2. %		
5.4. Podría especificar en términos porcentuales, cuánto representan en su facturación del año 2017...	Facturación 2017			
1. Los nuevos productos/ servicios obtenidos en 2015-2017	%			
2. Los productos/ servicios que fueron significativamente mejorados durante 2015-2017	%			
3. Los restantes productos/servicios que conforman su cartera y no sufrieron cambios	%			
Total	100 %			
5.5. ¿Las innovaciones logradas permitieron ingresar a nuevos mercados en el período 2015-2017?	SI	NO		
5.6. Si su respuesta es SI, ¿A qué nuevos mercados ingresó y con qué producto?	a. SI	b. Producto		
1. Rio Grande				
2. Tolhuin				
3. Ushuaia				
4. Buenos Aires				
5. Resto del país				
6. Mercosur				
7. Otros países				
5.7. A partir de las innovaciones logradas, requirió cambios en el empleo en términos de tipo y cantidad de personal ocupado?	Requirió			
	Trabajadores con:	a. Mas	b. Menos	c. Igual
	1. Calificación técnica o profesional			
	2. Calificación operativa			
	3. Sin calificación			

5.8 Resuma el grado de utilidad que le presentó el **Programa Sello de Calidad**, ¿Sirvió para lo que se imaginaba?

.....

5.9 ¿Cuáles son los aspectos que valora del Programa Sello de Calidad?

.....

.....

5.10 ¿Cuáles son los aspectos menos favorables que identifica del Programa Sello de Calidad?

.....

5.11 Cómo evolucionó la empresa en las siguientes dimensiones en el período 2015-2017?	a. Valoración de dimensión:			b. ¿El Sello de Calidad influyó?	
	1. Mejoró	2. Igual	3. Empeoró	1. SI (Cómo)	2. NO
1. Formación de recursos humanos					
2. Procesos internos (organización, delimitación de tareas y responsables; nuevos procesos, mejora de los existentes, control de procesos)					
3. Información sistematizada (insumos, materias primas, costos, clientes, proveedores)					
4. Trazabilidad de Producto/ Servicio					
5. Producto/Servicio (nuevo o mejora del existente)					
6. Mercado (nuevos contactos comerciales y/o clientes; apertura; acceso a otros canales)					
7. Implementación de otras certificaciones					
8. Contactos (org públicos, instituciones de CyT)					
9. Vinculaciones con el medio (Tratamiento de los residuos, involucramiento con problemática local, apoyo a actividad local)					

BLOQUE 6: Barreras para la Innovación

6.1 Para el desarrollo de las actividades de innovación, indique por favor si se han presentado alguno de los siguientes inconvenientes. ANOTAR HASTA 3	1. Rigidez de la organización de la empresa	
	2. Reticencia de los empleados al cambio	
	3. Falta de personal calificado en la empresa para llevar a cabo las actividades de innovación	
	4. Dificultad para retener al personal calificado	
	5. Capacidad productiva limitada	
	6. Falta de proveedores especializados o dificultad para cambiarlos	
	7. Imposibilidad / dificultad para proteger las innovaciones	
	8. Altos costos para el desarrollo de productos, procesos y/o cambios en la gestión	
	9. Imposibilidad / dificultad para desarrollar innovaciones porque son complejas para la empresa	
	10. El período de retorno de la inversión es excesivamente largo	
	11. La empresa no lo requiere / no le interesa	
	12. No tuvo ninguno de los inconvenientes señalados	

<p>6.2 Para el desarrollo de las actividades de innovación, por favor indique si se le ha presentado alguno de los siguientes inconvenientes referidos al contexto económico. ANOTE HASTA 3</p>	1. Dificultad en el acceso al financiamiento para desarrollar actividades de innovación	
	2. Altos costos para financiar actividades	
	3. Dificultad en la importación de bienes claves para la innovación	
	4. Escasa asistencia técnica para poder desarrollar actividades de innovación	
	5. Burocracia en las regulaciones del sector	
	6. Incertidumbre jurídica / laboral	
	7. Incertidumbre económica / financiera	
	8. Competencia desleal	
	9. Falta de correspondencia entre la oferta de conocimiento y los requerimientos de la empresa	
	10. Otros (especifique).....	
	11. No tuve ninguno de los inconvenientes indicados	
<p>6.3 Para el desarrollo de las actividades de innovación, por favor indique si se le ha presentado alguno de los siguientes inconvenientes referidos a las particularidades del contexto de Tierra del Fuego. ANOTE HASTA 3</p>	1. Incertidumbre en torno al futuro del régimen de promoción aduanera y fiscal	
	2. Altos costos de logística	
	3. Problemas de eficiencia, tiempos y entrega en la logística	
	4. Problemas de conectividad e infraestructura TIC	
	5. Falta de proveedores locales (provincia)	
	6. Falta de proveedores nacionales	
	7. Costos de producción de proveedores locales o nacionales muy elevados	
	8. Capacidades de innovación y de producción de los proveedores locales o nacionales	
	9. Falta de instituciones de apoyo y/o asistencia (por ejemplo: laboratorios)	
	10. Otros (especifique).....	
	11. No tuve ninguno de los inconvenientes señalados	

6.4. En cuento a las expectativas iniciales respecto al **Programa Sello de Calidad**,

- a) ¿Se han cumplido?;
- b) ¿Cuáles?.....

6.5. a) ¿Cómo mejoraría **el Programa Sello de Calidad**?.....

- b) ¿Qué falla?.....
- c) ¿Qué falta?.....

6.6. a) Puede identificar un cambio drástico en la gestión pública del **Programa Sello de Calidad** y/o en sus objetivos después del cambio de gobierno?.....

- b) ¿Cuáles?.....

BLOQUE 7: Vinculaciones

7.1 La empresa, ¿está afiliada a...	a. SI	b. Cuál?	c. No, pero	d. NO
...alguna cámara empresarial?				
...alguna cooperativa?				
...alguna asociación de productores?				

7.2 Durante el período 2015-2017, a) ¿Se vinculó para los siguientes objetivos? →	1. Capacitación de recursos humanos		2. Investigación y Desarrollo	
	SI	NO	SI	NO
b) Sólo SI SE VINCULÓ, 1) ¿Con quién? 2) especificar ubicación geográfica de la vinculación				
1) Empresas Multinacionales/ Empresas Multinacionales de la Cadena de Valor				
2) Empresas del Grupo y/o Casa matriz				
3) Otras firmas				
4) Universidades públicas y/o privadas				
5) Instituciones Públicas de ciencia y tecnología				
6) Consultores, cámaras empresarias				
7) Programas públicos				
8) Gremios				
9) Otro (especificar)				
7.2 Durante el período 2015-2017, a) ¿Se vinculó para los siguientes objetivos? →	3. Intercambio Tecnológico		4. Pruebas y Ensayos	
	SI	NO	SI	NO
b) Sólo SI SE VINCULÓ, 1) ¿Con quién? 2) especificar ubicación geográfica de la vinculación				
1) Empresas Multinacionales/ Empresas multinacionales de la Cadena de Valor				
2) Empresas del Grupo y/o Casa matriz				
3) Otras firmas				
4) Universidades públicas y/o privadas				
5) Instituciones Públicas de ciencia y tecnología				
6) Consultores, cámaras empresarias				
7) Programas públicos				
8) Gremios				

9) Otro (especificar)				
7.2 Durante el período 2015-2017, a) ¿Se vinculó para los siguientes objetivos? →	5. Desarrollo o Mejoras de Procesos		6. Desarrollo o Mejoras de Productos	
	SI	NO	SI	NO
b) Sólo SI SE VINCULÓ, 1) ¿Con quién? 2) especificar ubicación geográfica de la vinculación				
1) Empresas Multinacionales/Empresas Multinacionales de la Cadena de Valor				
2) Empresas del Grupo y /o Casa matriz				
3) Otras firmas				
4) Universidades públicas y/o privadas				
5) Instituciones Públicas de ciencia y tecnología				
6) Consultores, cámaras empresarias				
7) Programas públicos				
8) Gremios				
9) Otro (especificar)				
7.2 Durante el período 2015-2017, a) ¿Se vinculó para los siguientes objetivos? →	7. Gestión o Certificación de Calidad		8. Cambios Organizacionales	
	SI	NO	SI	NO
b) Sólo SI SE VINCULÓ, 1) ¿Con quién? 2) especificar ubicación geográfica de la vinculación				
1) Empresas Multinacionales / Empresas Multinac. de la Cadena de Valor				
2) Empresas del Grupo y /o Casa matriz				
3) Otras firmas				
4) Universidades públicas y/o privadas				
5) Instituciones Públicas de ciencia y tecnología				
6) Consultores, cámaras empresarias				
7) Programas públicos				
8) Gremios				
9) Otro (especificar)				
7.2 Durante el período 2015-2017, a) ¿Se vinculó para los siguientes objetivos? →	9. Diseño Industrial o Ingeniería		10. Definición de Estrategias Colectivas	
	SI	NO	SI	NO
b) Sólo SI SE VINCULÓ, 1) ¿Con quién? 2) especificar ubicación geográfica de la vinculación				

1) Empresas Multinacionales / Empresas Multinac. de la Cadena de Valor				
2) Empresas del Grupo y /o Casa matriz				
3) Otras firmas				
4) Universidades públicas y/o privadas				
5) Instituciones Públicas de ciencia y tecnología				
6) Consultores, cámaras empresarias				
7) Programas públicos				
8) Gremios				
9) Otro (especificar)				

7.2 Durante el período 2015-2017, a) ¿Se vinculó para los siguientes objetivos? →

11. Diseño Comercial y de Imagen

SI

NO

b) Sólo SI SE VINCULÓ, 1) ¿Con quién? 2) especificar **ubicación geográfica** de la vinculación

1) Empresas Multinacionales / Empresas Multinac. de la Cadena de Valor		
2) Empresas del Grupo y /o Casa matriz		
3) Otras firmas		
4) Universidades públicas y/o privadas		
5) Instituciones Públicas de ciencia y tecnología		
6) Consultores, cámaras empresarias		
7) Programas públicos		
8) Gremios		
9) Otro (especificar)		

7.3 Vinculaciones con las empresas certificadas por el Programa Sello de Calidad	a. Las conoce a todas	b. Se ha vinculado con todas o alguna de ellas	c. Cómo se ha vinculado	d. En caso de existir vinculaciones		
				1. Fueron promovidas por su empresa	2. Fueron promovidas por el Programa	3. Se mantienen en el tiempo

Bloque 8: Percepción del contexto

8.1 Indique su rango de facturación anual APROXIMADO:

8.2 Dinámica de la empresa para el período 2015-2017 (con respecto al año precedente, indique si)	Creció	Disminuyó	Se mantuvo
1. Facturación de 2015			
2. Facturación de 2016			
3. Facturación de 2017			
4. Precio de Venta de 2016			
5. Precio de Venta de 2017			

8.3. Indique su grado de satisfacción para cada uno de los siguientes ítems de infraestructura productiva que utiliza. En caso de no utilizarlo marque "0".

	No lo utiliza	Poco Satisfactorio ← → Muy Satisfactorio									
		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
1. Rutas, autopistas, caminos, etc.	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
2 Transporte marítimo	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
3. Puertos	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
4. Transporte aéreo	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
5. Energía eléctrica	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
6. Red de gas	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
7. Telecomunicaciones	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
8. Otro (especifique): _____	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10

8.4. ¿Cuál fue aproximadamente el **costo logístico** en relación a sus ventas totales para el año 2017? El costo logístico incluye el transporte, almacenamiento, personal y otros costos relacionados con la actividad de traslado de mercaderías, insumos, materias primas y componentes.

$$\frac{\text{Costo logístico total 2017}}{\text{Ventas totales 2017}} \times 100 = \dots\dots\dots \% \text{ sobre ventas totales} \dots\dots\dots$$

8.5. Indique para cada uno de los siguientes problemas su grado de relevancia a la hora de trasladar su mercadería tanto al mercado interno como al exterior (incluido Territorio Nacional Continental):

	Poco Relevante ← → Muy Relevante									
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
1. Baja disponibilidad de vehículos propios o contratados	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
2. Elevados costos de transporte	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
3. Excesiva burocracia para movimiento hacia el Territorio Nacional Continental	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
4. Falta de programación en la propia empresa	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
5. Roturas, robos y daños de la mercadería durante el viaje o su almacenamiento	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
6. Otros (especificar)	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10

8.6. Especifique su visión acerca de la situación actual de Tierra del Fuego.....
.....

8.7. Especifique para el futuro de la empresa (considerando los próximos 3 años)

- a) Perspectivas.....
.....
- b) Estrategias.....
.....

Anexo II: Informantes clave y entrevistas realizadas

Tabla N° 1: Informantes clave

Nombre del informante clave	Función	Medio de contacto y fecha	Motivo
Lic en Ciencia y Tecnología de Alimentos, Celeste Barcús	Referente técnico, responsable del área	Telefónico, 20/08/2018	Actualización información de Programa Sello Alimentos Argentinos
Ing en Alimentos Laura Dominguez	Referente técnico de la Oficina de Registro de Indicaciones Geográficas y Denominaciones de Origen	Telefónico, 20/08/2018	Actualización información Denominaciones de Origen e Identificaciones Geográficas
Lic. Ivana Santos	Referente técnica de la Dirección General de Planificación Productiva, Instituto de Promoción Productiva de La Pampa	Telefónico y vía mail, agosto 2018	Actualización información de Programa Sello de Calidad Producto de La Pampa
Ileana Banchi	Coordinadora Sello Correntino	Telefónico, agosto 2018	Actualización información de Programa Sello Correntino “Hecho en Corrientes”
Contadora Yessi Hernandez Oyarzo	Referente técnico, Directora Programas Productivos, Secretaría PyME; Ministerio de Industria	Personal, 23/08/2018	Actualización información Programa Sello de Calidad Certificada Tierra del Fuego – Fin del Mundo

Tabla N° 2: Entrevistas realizadas

Nombre del entrevistado	Empresa	Protocolo de Certificación	Fecha, lugar	Duración de entrevista
Sergio Amaya	Ahumadero Ushuaia Patagónica SRL	Gourmet	Ushuaia, 12/09/2018	1:37
Soledad Elicabe	Pioneros del Sur (Laguna Negra)	Gourmet	Ushuaia, 13/09/2018	1:41
Paul Chevallier Boutell	Los Jazmines SA	Carne Ovina - Procesamiento	Rio Grande, 26/09/2018	2:10
Ricardo Ferreyra	Fuegian Beverage Company (Beagle y Cape Horn)	Gourmet	Ushuaia, 24/09/19	2:15
Jorge Monopoli	Kalma Resto	Restaurant	Ushuaia, 25/10/2019	1:20
Rubén Orlando	Heladería Almendra	Gourmet	Rio Grande, 13/11/19	1:45
Fabian Valdes	Valdes SRL	Acuicultura-Procesamiento producto de mar	Almanza, 09/12/2019	1:17
Mauricio Hoyos	Misión Salesiana	Carne ovina primario – Lácteos ovinos	Rio Grande, 14/12/2019	1:27