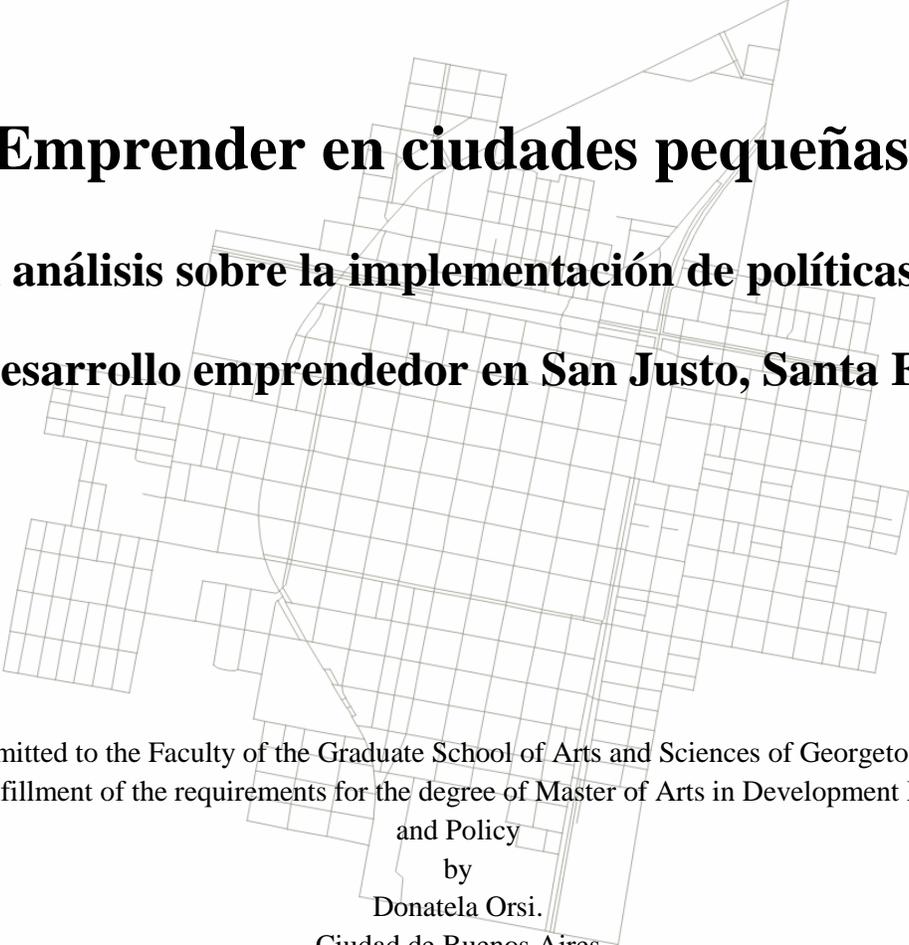


Universidad Nacional de San Martín – Escuela de Política y Gobierno
Maestría en Políticas Públicas y Gerenciamiento del Desarrollo.
Georgetown University – Graduate School of Arts and Sciences
Master of Arts in Development Management and Policy Program



Emprender en ciudades pequeñas.
**Un análisis sobre la implementación de políticas de
desarrollo emprendedor en San Justo, Santa Fe**

A Thesis submitted to the Faculty of the Graduate School of Arts and Sciences of Georgetown University
in partial fulfillment of the requirements for the degree of Master of Arts in Development Management

and Policy

by

Donatela Orsi.

Ciudad de Buenos Aires

Abril 2019

Emprender en ciudades pequeñas: Un análisis sobre la implementación de políticas de desarrollo emprendedor en San Justo, Santa Fe

Donatela Orsi

Thesis Advisors: Mijal Saz (M.A); Sabrina Ajmechet (PhD)

ABSTRACT

This study analyses the design and implementation of public policies to promote dynamic entrepreneurship in the city of San Justo (Province of Santa Fe) between 2016 -2018, a city of around 40.000 inhabitants in the Argentine *Pampa Húmeda*. Entrepreneurship policies have grown to be part of any country's productive agenda, but this movement has run through the national level to scale in subnational policies. Regarding this matter, there are many studies which bring light in how metropolis develop their entrepreneurial policies but there is yet to be investigated what happens with small and medium size cities that want to pursue this policy but do not necessarily have the means to it.

To achieve this goal, I engage in the literature of entrepreneurship and local development in order to analyze whether San Justo has designed and implemented an entrepreneurial policy that fulfills the complexity of this phenomenon but also influences local development processes.

As a result, it becomes clear that it is possible for a local government of 40.000 inhabitants to pursue entrepreneurial productive policies, as long as there is political determination, committed and skilled local stakeholders and the support of the national level of government. It is yet too soon to analyze the impact of this policies in the effective creation of new ventures, but this thesis will surely contribute to new impact driven research. Hopefully will, also encourage other local governments to promote entrepreneurial policies in their cities.

Las ciudades y los intercambios.

A ochenta millas de proa al viento maestral, el hombre llega a la ciudad de Eufemia, donde los mercaderes de siete naciones se reúnen en cada solsticio y en cada equinoccio. La barca que fondea con una carga de jengibre y algodón en rama volverá a zarpar con la estiba llena de pistacho y semilla de amapola, y la caravana que acaba de descargar costales de nuez moscada y de pasas de uva ya lía sus enjalmas para la vuelta con rollos de muselina dorada. Pero lo que impulsa a remontar ríos y atravesar desiertos para venir hasta aquí no es solo el trueque de mercancías que encuentras siempre iguales en todos los bazares dentro y fuera del imperio del Gran Kan, desparramadas a tus pies en las mismas esteras amarillas, a la sombra de los mismos toldos espantamoscas, ofrecidas con las mismas engañosas rebajas de precio. No solo a vender y a comprar se viene a Eufemia sino también porque de noche, junto a las hogueras que rodean el mercado, sentados sobre sacos o barriles o tendidos en montones de alfombras, a cada palabra que uno dice -como "lobo", "hermana", "tesoro escondido", "batalla", "sarna,", "amantes"- los otros cuentan cada uno su historia de lobos, de hermanas, de tesoros, de sarna, de amantes, de batallas. Y tú sabes que en el largo viaje que te espera, cuando para permanecer despierto en el balanceo del camello o del junco se empiezan a evocar todos los recuerdos propios uno por uno, tu lobo se habrá convertido en otro lobo, tu hermana en una hermana diferente, tu batalla en otra batalla, al regresar de Eufemia, la ciudad donde se cambia la memoria en cada solsticio y en cada equinoccio.

Ítalo Calvino "Las ciudades invisibles"

Índice

Introducción	1
Capítulo 1: Estrategia general de investigación.....	4
a. Pregunta de investigación y objetivos	4
b. Estrategia metodológica.....	5
Capítulo 2: Soporte teórico a las políticas públicas de desarrollo emprendedor.....	7
a. ¿Qué se entiende por <i>emprendedor</i> ? Definición conceptual	7
b. Desarrollo Económico y Desarrollo Emprendedor.....	12
c. Políticas públicas de desarrollo emprendedor.....	18
<i>Enfoque ecléctico</i>	19
<i>Enfoque sistémico</i>	21
<i>El caso de Argentina</i>	28
Capítulo 3: Desarrollo emprendedor y desarrollo local	43
a. Condiciones locales para emprender.....	43
b. Caracterización de los gobiernos locales argentinos.....	51
c. Justificación del Caso San Justo.....	61
Capítulo 4: El caso San Justo	63
a. Caracterización demográfica	63
i. Descripción. Ubicación. Historia	63
ii. Educación	67
iii. Servicios públicos.....	67
iv. Conectividad: accesos y transporte.	68
v. Desarrollo Productivo/Ámbitos	68
b. Mapa de Actores.....	75
c. La política pública de desarrollo emprendedor en la Ciudad de San Justo.....	76
i. Marco provincial: Provincia de Santa Fe.	76
ii. Antecedentes en la ciudad de San Justo.	78
iii. Período Analizado: 2016-2018.	85
1. Análisis del Gobierno Nacional sobre el Estado Local: Resultados Índice de Condiciones para el Surgimiento de Emprendimientos Dinámicos.....	92
d. Aportes del Caso San Justo al conocimiento de Políticas Públicas de Desarrollo Emprendedor...94	
i. Análisis de la política de desarrollo emprendedor de San Justo en el marco de las 4C.	94

1. Capital Emprendedor.....	94
2. Capital Financiero.....	94
3. Capital Social.....	94
4. Capital Institucional.....	95
ii. Análisis de la política de desarrollo emprendedor de San Justo según el ciclo de vida del emprendimiento	96
e. Resultados preliminares de la implementación de la política del Gobierno Local para la promoción desarrollo emprendedor	97
Capítulo 5: Consideraciones Finales	101
Anexos.....	108
1. Anexo 1: Guía de preguntas.....	108
Bibliografía	111

Introducción

“A targeted, proactive, entrepreneurial State, one able to take risks and create a networked system of actors that harness the best of the private sector for the national good over a medium- to long- term time horizon. It is the state acting as a lead investor and catalyst which sparks the network to act and spread knowledge. The State can and does act as a creator, not just facilitator of the knowledge economy.”
(Mazzucato, 2013)

El 10 de diciembre de 2015 Nicolás Cuesta, arquitecto, flamante intendente municipal tenía previsto su plan de gestión de los próximos cuatro años para la localidad de San Justo, provincia de Santa Fe. Una ciudad de 40.904 habitantes¹ en el corazón de la pampa húmeda. Entre sus prioridades figuraban las que tradicionalmente ocupan a los gobiernos locales de esta envergadura. Sin embargo, surgió la necesidad de revisar esa planificación y el desarrollo emprendedor, pasó a formar parte de uno de los principales hitos de la gestión local.

Este caso, que pareciera anecdótico, no lo es. En el mundo crecen la cantidad de ciudades que desarrollan programas de apoyo a emprendedores.

No sorprende escuchar casos como los de Barcelona Activa, Silicon Valley, Berlín, San Pablo e incluso la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Las grandes metrópolis, los principales centros urbanos y financieros del mundo, tienen entre sus prioridades el desarrollo emprendedor. Podríamos decir que en este plano hay una discusión saldada: la cuestión no es sobre si la ciudad debe o no apoyar a sus emprendedores, sino que el foco de esa discusión está en el cómo: qué tipo de políticas implementar, habilitando un interesante tráfico de buenas prácticas sobre instrumentos, dispositivos, desafíos y oportunidades.

Pero poco a poco comienzan a surgir experiencias como las de Manizales (Colombia)² Rafaela, Tandil (Argentina), Chatanooga (Estados Unidos) (Motoyama, 2016), Santander

¹ Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010.

² Revista Negocios. (2017) Disponible en: <https://www.dinero.com/economia/articulo/ranking-de-mejores-ciudades-para-hacer-negocios-en-colombia/250757>

(España)³, que llevan la atención y la tensión de las políticas públicas de desarrollo emprendedor a las pequeñas y medianas ciudades⁴, cuya infraestructura institucional, de servicios, de oferta educativa, y las capacidades de gestión y margen de maniobra de sus gobernantes son muy diferentes a los de las metrópolis: “Small cities in emerging markets are likely to have especially striking differences between their endowments of resources and those of ecosystems located in large, established cities. For instance, (...) small cities can lack the entrepreneurial role models, diversified economies, density of early-stage investors, support organizations, and network of talent possessed by larger cities. In addition, small cities are structurally different than large urban areas on economic key organizational- and city-level characteristics; for instance, small cities can have greater unemployment, lower metro-level GDP, and are populated by corporations with lower financial performance than those located in larger cities” (Roundy, 2017). Pero sin embargo, las ciudades pequeñas y medianas pueden desarrollar estrategias para superar las dificultades y promover ecosistemas emprendedores vibrantes. Sería erróneo suponer que sólo por su tamaño, los ecosistemas emprendedores de estas ciudades serán menos innovadores o menos capaces de generar capital humano emprendedor.

Lo cierto es que, cuatro de cada cinco personas en el mundo viven en ciudades de menos de un millón de habitantes (ONU, 2016), y si bien esta proporción irá acortándose en el tiempo en favor de las ciudades grandes, hay todavía mucho espacio para recorrer a fin de que las pequeñas ciudades puedan desarrollarse.

En este sentido, el auge o el declive de las pequeñas y medianas ciudades dependerá en gran medida de las posibilidades de sus gobernantes de generar agendas públicas de desarrollo económico (y en particular de desarrollo emprendedor), y también de las posibilidades de sus habitantes para emprender en la ciudad en la que viven.

Sin pretender entrar en la discusión sobre si las ciudades intermedias tendrán o no una posición ventajosa por sobre las metrópolis como lugar de la circulación de conocimiento; o por el contrario, si las metrópolis y la concentración que las caracteriza incrementan su importancia en

³ Jiménez, Teresa. (2017). Revista Código Nuevo. Disponible en: <https://www.codigonuevo.com/sociedad/6-mejores-ciudades-espana-montar-negocio>

⁴ Para este trabajo definimos como *micro* aquellas ciudades que tienen menos de 20.000 habitantes, como *pequeñas* aquellas que tienen entre 20.000 y 100.000 habitantes, como *medianas* las que tienen entre 100.000 y 300.000 habitantes y como *grandes* aquellas que tienen más de 300.000 habitantes.

la evolución de los procesos urbanos, este trabajo pone de manifiesto que: la ciudad intermedia tiene un rol y es capaz de hacer un aporte para favorecer el desarrollo emprendedor en sus habitantes; y que las políticas y buenas prácticas que han demostrado ser efectivas en las ciudades grandes, no necesariamente son las que servirán de aprendizaje para las pequeñas. Por tanto, los ecosistemas emprendedores de las pequeñas y medianas ciudades, requieren abordajes académicos específicos y políticas públicas que se adapten a éstos.

Esta tesis de maestría consta de cinco capítulos. En el **Capítulo 1** se describirá el marco metodológico del trabajo, aproximación al problema, descripción de objetivos y tipos de información utilizada. En el **Capítulo 2** abordaremos los modelos y enfoques que le dan soporte teórico a las políticas públicas de desarrollo emprendedor. En el **Capítulo 3**, analizaremos el rol del territorio en la empresarialidad y cuáles son los emprendimientos que más contribuyen al desarrollo local. Aquí se enmarca el trabajo en las características de los gobiernos locales argentinos y se presenta el caso de estudio elegido: San Justo, Santa Fe. El **Capítulo 4** profundiza en el análisis del caso San Justo, contextualizando las políticas de la ciudad, en función de la experiencia previa y de las características socio-económicas que presenta, y se clasifican de los proyectos y programas implementados en función de las clasificaciones propuestas en el segundo capítulo. Por último, en el **Capítulo 5**, se ensayan conclusiones en función de lo recorrido.

Para finalizar esta introducción, quiero agradecer a Mijal Saz que con su experiencia y vocación me guio en la confección de este trabajo, pero particularmente porque desde su pasión por la investigación me motivó a hacerlo con convicción y alegría. También a Fabio Quetglas, quien me impulsó a iniciar esta Tesis, los aportes y mirada crítica de Pedro Espondaburu, las invalorable contribuciones de Marina Izaguirre y Daniela Rattia, colegas del Ministerio de Producción y Trabajo. A mis padres y hermanas, quienes estuvieron pendientes de todo el proceso. Por último, agradecer especialmente a mi pareja, Sebastián Pellizzeri, por alentarme y apoyarme incondicionalmente durante estos largos e intensos meses.

Capítulo 1: Estrategia general de investigación

a. Pregunta de investigación y objetivos

El desarrollo de este trabajo estará anclado en dos discusiones: a) Los determinantes del desarrollo emprendedor; b) El desarrollo productivo local y el rol de los gobiernos locales en Argentina.

El interés por identificar los determinantes de la creación de nuevos negocios ha crecido desde la década de 1980 cuando la importancia de los emprendedores como creadores de riqueza comenzó a hacerse evidente para los policy makers. Desde ese entonces las teorías sobre las condiciones sistémicas de la creación de emprendimientos se han incrementado y complejizado. **Pero su abordaje y análisis siempre estuvo pensado desde el contexto nacional, sin hacer un análisis pormenorizado desde lo local.** Por este motivo, se plantea como objeto de estudio a los ecosistemas emprendedores de los gobiernos locales de Argentina. Esperando respondernos, la pregunta de **cuál es el rol del gobierno municipal en el desarrollo emprendedor en localidades de 40.000 habitantes.**

Promover el desarrollo emprendedor en este tipo de municipios en el contexto argentino no es un desafío fácil. Desde un lado, el gobierno federal no puede hacerlo porque el objeto está muy lejos; desde el otro, los gobiernos locales no lo hacen porque no cuentan con capacidades técnicas. El resultado es que es un tema no abordado en forma sistemática.

Consideramos que la respuesta a la pregunta de investigación debe estar anclada en un caso concreto, sobre el que analicemos con una mirada crítica las políticas e iniciativas implementadas. A este fin se tomará el caso de San Justo, Santa Fe.

El objetivo general de este trabajo de investigación será: “Analizar el diseño e implementación de políticas de desarrollo emprendedor en el Municipio de San Justo, Provincia de Santa Fe, República Argentina durante 2016/2018, vinculándolo con sus aportes al desarrollo local”.

Para alcanzar el objetivo general se proponen los siguientes objetivos específicos:

1. Recuperar y describir las corrientes teóricas que dan soporte a las políticas de desarrollo emprendedor.
2. Analizar el aporte del desarrollo local a las políticas de desarrollo emprendedor y las características de los gobiernos locales en Argentina para su implementación.
3. Analizar el diseño e implementación de políticas de apoyo a emprendedores y el rol del gobierno municipal en la localidad definida.

De esto se desprende que el resultado del trabajo será un análisis del caso en cuestión, que pretende aportar al conocimiento y la comprensión del mismo, al tiempo que espera poner de manifiesto interrogantes para posteriores investigaciones

b. Estrategia metodológica

El presente trabajo propone una investigación descriptiva y analítica. Se conjugan técnicas cuantitativas y cualitativas para la generación de insumos de trabajo. Las técnicas utilizadas son encuesta y entrevistas, además de la recopilación de información secundaria.

En relación a las entrevistas, las mismas tuvieron lugar en septiembre de 2018, fueron de tipo semi-estructurado organizadas en torno a una guía de preguntas⁵. El objeto de estas conversaciones fue que los entrevistados identifiquen las acciones del Gobierno Local para promover el desarrollo emprendedor en los diversos ejes de acción. En este sentido, se entrevistó al Intendente Municipal Nicolás Cuesta, al Subsecretario de Producción Municipal Javier Strada, al Gerente del Área Industrial, a emprendedores y empresarios, y al senador provincial por la Ciudad de San Justo Rodrigo Borla. Los insumos recogidos en estas entrevistas permiten profundizar cada uno de los objetivos planteados en el punto anterior.

El análisis de las fuentes secundarias de información, disponibles y accesibles contribuyó a la aproximación descriptiva en términos de población, infraestructura, cantidad y tipología de empresas, sistema productivo. Las fuentes manejadas para obtener esta información fueron: censos de población e informes emitidos por el Ministerio de Producción y Trabajo de la Nación. De esta información cuantitativa se pudo disponer de datos actualizados hasta 2016. La información

⁵ Ver Anexo 1

cualitativa, se consolidó hasta noviembre de 2018. También se tuvo acceso a informes emitidos por el Municipio de San Justo, los que no están disponibles online para descargar. Por ese motivo se creó el link: cor.to/ORSIDTESIS de acceso libre, para colocar allí los informes.

Resulta importante destacar que a lo largo del cuerpo de esta tesis se encontrarán citas en idioma original (inglés). Atendiendo a que esta Maestría es de doble titulación entre la Universidad Nacional de San Martín (Argentina) y Georgetown University (Estados Unidos), se tomó la decisión de mantener estos extractos en el idioma de sus correspondientes autores.

El marco teórico y analítico que orienta el trabajo “es el resultado de analizar la interrelación entre teoría y práctica, en una relación continua de reflexión – acción” (Costamagna, 2015). Esta visión entiende al desarrollo territorial como un proceso de acumulación de capacidades para mejorar la calidad de vida del territorio que se plasma en acuerdos sobre una visión común y en la capacidad de gestionarlos. Intervienen en este proceso las corrientes teóricas e influencias externas, y la identidad cultural del territorio.

El caso se analizará a la luz de dos enfoques metodológicos que permiten describir y clasificar las políticas públicas de desarrollo emprendedor, ambos enfoques fueron elaborados por el Programa de Desarrollo Emprendedor de la Universidad de General Sarmiento (PRODEM). El primero es el esquema de las 4C que ordena las áreas de intervención de las políticas en: Capital Emprendedor, Capital Institucional, Capital Social y Capital Financiero. El segundo distingue las iniciativas y políticas según el estadio del emprendimiento al que están dirigidos, esto es, si tienen por beneficiarios emprendedores (y en que instancia del desarrollo del negocio) o empresas consolidadas. Estas iniciativas están clasificadas en Políticas Tipo I, II, III, IV, V, VI. Ambos enfoques son profundizados en el Capítulo 2 del presente.

Con todo, este trabajo presenta una sistematización de enfoques teóricos de desarrollo emprendedor y desarrollo local, con una mirada novedosa: la incorporación de las ciudades pequeñas. Asimismo, se presenta y profundiza sobre un caso concreto buscando desmenuzar las políticas implementadas y su incidencia en la creación de empresas. Lejos de proponer una visión ingenua, se espera que esta tesis transmita el potencial real de este tipo de localidades describiendo las limitaciones, y poniendo en valor los éxitos, entendidos como manifestaciones del desarrollo.

Capítulo 2: Soporte teórico a las políticas públicas de desarrollo emprendedor

*“The factors we have listed (innovation, economies of scale, education, capital accumulation, etc.) are not causes of growth; they **are** growth”.*

(North and Thomas, 1973)

a. ¿Qué se entiende por *emprendedor*? Definición conceptual

Las definiciones de “emprendedor” y “emprendedorismo”, son todavía objeto de discusión; aún dos siglos y medio después de que el término comienza a ser usado para definir un agente productivo. La etimología de la palabra proviene del latín y reúne el prefijo “in”, en, y “prendere”, tomar. En sentido económico fue definida por primera vez por Richard Cantillon en 1755, quien hacía foco en el emprendedor, como aquel que paga costos de producción conocidos o actuales pero que recibirá ganancias inciertas. En pocas palabras, la definición de emprender está relacionada con el proceso de enfrentar la incertidumbre y asumir riesgos.

Si bien no es objetivo de esta tesis profundizar sobre la etimología del término y las discusiones a su alrededor, es pertinente recuperar los abordajes más significativos, como plataforma conceptual sobre la que construir el análisis de políticas públicas de desarrollo emprendedor.

La escuela neoclásica⁶ hace aportes muy limitados para comprender la empresa, el empresario y en particular el emprendedor. Juan Federico (2006) sostiene que “En primer lugar, la teoría neoclásica supone que existe una identidad entre la figura del empresario y la empresa, reemplazando libremente un concepto por otro. En segundo lugar, se supone que todos los empresarios (y empresas) se comportan de manera homogénea, permitiendo así hablar de un “agente representativo”, cuya única función es determinar la cantidad óptima de bienes y servicios que se ofrecerán y los precios a los cuales éstos serán ofrecidos, dados los parámetros del entorno” (Federico, 2006). Esta escuela, para la que la idea del equilibrio es crítica, no habilita espacio para el rol del emprendedor, un agente que asume enormes riesgos y se desenvuelve aún con la

⁶ Algunos exponentes de esta corriente son: Lucas Jr., R; Barreto, H., y Baumol, W.

incertidumbre de pensar productos y servicios cuyo valor no es actual sino futuro. Desde este punto de vista, “el empresario neoclásico no es emprendedor y nunca lo será” (Federico, 2006).

Joseph Schumpeter (1912), como representante de la escuela austríaca, enfatiza el concepto y el rol de la innovación. Para este autor, la función del emprendedor es la de, en una situación de relativa estabilidad, introducir innovaciones que revolucionan los mercados y las formas de producir. En este ciclo de *destrucción creativa*, lo viejo es reemplazado por lo nuevo, las viejas industrias se vuelven obsoletas y es el emprendedor quien crea nuevas industrias que proponen cambios estructurales en la economía. El emprendedor es en todos los casos innovador.

Israel Kirzner (1973), también representante de la escuela austríaca, le asigna al emprendedor otro rol. Para este autor, existen ciertas personas con una capacidad particular: *alertness*, que les permite descubrir oportunidades para el lanzamiento de nuevas empresas que promoverán que las economías crezcan y se acerquen a su posición de equilibrio. De acuerdo con este autor, el emprendedor tiene la capacidad diferencial de estar alerta a las capacidades que otros ignoran, no requiere innovación.

Desde el punto de vista conductual, McClelland (1971) y Collins et al. (1964), enfatizan la arista del emprendedor en tanto individuo, con su formación, entorno, metas, valores y motivaciones. El principal de estos factores es la necesidad de logro. Las causas de la acción emprendedora individual y los rasgos de personalidad del emprendedor constituyen el principal interés del investigador.

Con una visión de quiebre, William Gartner (1988) propone que preguntarnos “Quién es un emprendedor” no nos permitirá ni comprender la complejidad del desarrollo emprendedor ni llegar a una definición de qué es un emprendedor, sino que el análisis debe trasladarse del foco en la subjetividad y en un conjunto de características de personalidad a un análisis objetivo, centrado en las acciones que determinadas personas llevan adelante. La pregunta correcta sería: “¿Qué hace un emprendedor?”: funda empresas. De este modo, se comenzó a prestar mayor atención al proceso de creación de empresas y los factores que influyen en este proceso.

En todo este recorrido, el análisis para el diseño de políticas públicas de desarrollo emprendedor se enriquece. Oscila entre el poco espacio abierto por la escuela neoclásica, donde los emprendedores son una parte pequeña de la población que actúan por sus habilidades innatas; al foco en la importancia de la innovación para el crecimiento de la economía (Schumpeter); a la mirada sobre las motivaciones de las personas para instar la vocación emprendedora (McClelland);

a la atención sobre el proceso de creación de empresas y el rol de los emprendedores en tanto la puesta en marcha de la misma.

A fines de ampliar esta última mirada, Albert Shapero (1984), caracteriza al *evento emprendedor* en cinco puntos:

1. La toma de iniciativa;
2. La reunión de recursos en una organización a fin de alcanzar un objetivo;
3. El *management* de la organización por parte de sus fundadores;
4. Una relativa autonomía; y
5. La toma de riesgos.

“Cada evento emprendedor es el resultado de dos decisiones individuales: la decisión de cambiar el actual estado de vida y la decisión de iniciar una nueva compañía” (Federico, 2006). En la raíz del evento emprendedor existe un efecto personal de desplazamiento (*personal displacement*), que provoca una modificación de la rutina que puede estar originado en:

- Factores negativos que presionan (push) a emprender, tales como situaciones de crisis general, la pérdida de un trabajo, la inconformidad con el trabajo que mantiene, etc.

- Factores positivos, que atraen (pull) a la toma de iniciativa emprendedora, tales como un entorno de familiares o amigos que estimulan esa carrera, un hito determinado en la vida (por ejemplo recibirse de una carrera universitaria, tener un hijo, etc.), o potenciales clientes que manifiestan su voluntad de adquirir por anticipado los bienes o servicios que el emprendedor estaría dispuesto a proveer.

Para esta tesis, lo interesante y valioso de recorrer todas estas visiones, es la reflexión sobre el desarrollo de políticas públicas que promuevan, por un lado, la aparición de nuevos emprendedores, y por otro que las empresas efectivamente creadas crezcan. Con esa mirada Juan Federico (2006) revaloriza la visión de Shapero: “Esta forma de conceptualizar el proceso empresarial permite identificar una serie de aspectos susceptibles de ser promovidos desde la política pública, que ayudarán a elevar la tasa de nacimientos de firmas. Encabeza esta lista, el sistema educativo (en todos sus niveles), seguido por los medios de comunicación y formadores de opinión como difusores de modelos de rol. Interesante es la observación que prueba que las pequeñas y medianas constituyen “incubadoras” de nuevas empresas. En tal sentido promover el crecimiento de las PyMEs existentes es un elemento esencial en una estrategia orientada a la creación de nuevas empresas.” (Federico, 2006)

No es interés de esta tesis arribar a una definición elegida, pero he sintetizado este recorrido histórico porque me parece útil conceptualmente “no naturalizar” el concepto emprendedor y poder hacer un uso adecuado del mismo. En ese sentido rescato tres aristas de toda la deliberación presentada: un emprendedor es alguien que por medio de una *conducta disruptiva*, se propone incidir en su *entorno económico*; el rasgo determinante es el *comportamiento pro-activo*.

Tipos de emprendedores

No es de sorprender que, si la definición de emprendedor es un marco para el desarrollo de tantas corrientes, la clasificación de los mismos también lo sea.

Autores como Shane y Venkataraman (2000), distinguen entre aquellos que crean organizaciones (emprendedores) y aquellos que lideran procesos de creación de nuevos proyectos dentro de organizaciones ya existentes (intra-emprendedores).

Otra clasificación se enfoca en el fin de las organizaciones creadas. Allí se discute sobre los Emprendimientos sociales (que buscan satisfacer una necesidad o crear valor social, pero utilizando estrategias de mercado para cumplir ese objetivo), los de Triple Impacto (además de generar impacto económico y social, las empresas deben impactar positivamente en el ambiente).

Otra mirada focaliza en el sector en el que se desarrollan los emprendimientos: agrícola, de software, textil, industrial; o incluso híbridos: agro-tecnológicos; financiero-tecnológicos, biológico-tecnológicos, entre cientos de combinaciones.

En particular para este trabajo, resulta interesante profundizar en la clasificación propuesta por la Kauffmann Foundation⁷ y el Global Entrepreneurship Monitor⁸, quienes distinguen a los emprendedores por necesidad y por oportunidad basándose en dos tipos de impulsos que motivan a los emprendedores a emprender.

Así, la “actividad emprendedora impulsada por la necesidad” describe a aquellas personas que comienzan un emprendimiento por falta de otra opción laboral. Por el contrario, en la “actividad emprendedora impulsada por oportunidad” el impulso principal está relacionado con el deseo de desarrollar un proyecto propio aprovechando una oportunidad de mercado atendiendo una necesidad o resolviendo un problema.

⁷ Información disponible en: <https://www.kauffman.org/>

⁸ Información disponible en: <http://www.gemconsortium.org>

Con esta última mirada, es interesante prestar especial atención al concepto del Emprendimiento Dinámico, propuesto por el PRODEM, “Las empresas jóvenes dinámicas son todas aquellas que consiguen convertirse en (al menos) Pymes competitivas, con perspectivas de seguir creciendo, al cabo de los primeros tres o cuatro años de vida (en los que la tasa de mortalidad empresarial es más elevada)” (Kantis, 2016).

Para profundizar en qué es un emprendimiento dinámico y cómo impacta en el desarrollo de un territorio, vale la pena recuperar el *Safari del Emprendimiento Dinámico* (Kantis, 2016), en el que se identifican ratones, delfines, canguros, gacelas, elefantes, unicornios, centauros, pequeños -pony, e incluso *seres humanos*, clasificando a las empresas por su crecimiento y la capacidad de generar empleos. Los conocidos unicornios, centauros y pequeños - pony, son empresas que fueron de muy alto crecimiento y son valuadas en USD 1 billón, USD 100 millones y USD 10 millones respectivamente. Los ratones describen a las microempresas, de bajo (casi nulo) crecimiento y no impactan en la creación de nuevos empleos, por el contrario, los elefantes representan a las grandes empresas, que se mueven lento y no generan nuevos puestos de trabajo. En el medio, aparecen las gacelas definidas por la OCDE como “All enterprises up to 5 years old with average annualised growth greater than 20% per annum, over a three year period, should be considered as gazelles” (Eurostat-OECD, 2007). Luego los canguros, los delfines y los *seres humanos* como parte de esta fauna, que representan empresas que crecen sin ceñirse a un patrón tan estricto como el de las gacelas. Al respecto se plantea: “Son mucho más numerosas, sin embargo, otras especies de gran interés, aun cuando no exhiban ese patrón de crecimiento. Un ejemplo de una empresa cuya etapa temprana se asemeja a la de un canguro es, por ejemplo, el de una nueva empresa que fue pionera, en su momento, en el mundo de la seguridad informática. Luego de apostar fuertemente al desarrollo de un producto altamente innovador y complejo, recién en su tercer año de vida acabó descubriendo que el mercado demandaba productos más simples y con menor contenido innovador. Recién allí pegó un salto y avanzó como un canguro. Al cumplir diez años, empleaba alrededor de 200 personas y estaba internacionalizada” (Kantis, 2016).

Como se describirá en los apartados siguientes, hay un vínculo muy cercano entre el surgimiento de emprendimientos dinámicos y el desarrollo económico de un territorio, en tanto contribuyen a diversificar el tejido productivo, introducir innovaciones y generar empleo genuino y de calidad.

Frente a este desafío se encuentran las políticas públicas: el desarrollo de un territorio depende (en parte) de la contribución emprendedora; al mismo tiempo que advertimos que una ecología empresarial consolidada es la que favorece el desarrollo emprendedor. Por tanto, ¿cómo promover el desarrollo emprendedor en territorios desaventajados económicamente?

b. Desarrollo Económico y Desarrollo Emprendedor

El desarrollo emprendedor es la capacidad de una sociedad de generar valor a través de la creación de nuevas iniciativas y proyectos en distintos espacios de actuación canalizando las energías creativas de sus habitantes, en concreto refiere al proceso de creación y gestión de nuevas empresas y su contribución al desarrollo. Esta definición es significativa pues la relación entre desarrollo emprendedor y desarrollo económico implica vincular el nivel individual (la actividad emprendedora concretamente) con el nivel agregado (crecimiento de un país). “Basically, entrepreneurship has to do with activities of individual persons. The concept of economic growth is relevant at levels of firms, industries and nations. Linking entrepreneurship to economic growth means linking the individual level to the aggregate levels” (Wennekers y Thurik, 1999).

Que las pequeñas y medianas empresas y los emprendedores son un elemento fundamental para el desarrollo económico, es una afirmación que empieza a cobrar fuerza entre las décadas del 80 y 90 cuando comienza a haber evidencia que la actividad económica se mueve desde las grandes firmas a las pequeñas (Wennekers y Thurik, 1999) con importantes consecuencias en el desarrollo emprendedor, la innovación, la dinámica industrial y su evolución, y la generación de empleos.

En la misma línea, Baumol (1993) propone que el marco institucional es fundamental para la actividad empresarial y determinante para que el carácter de la misma sea compatible con el progreso y el crecimiento económico.

La creación y desarrollo dinámico de nuevas empresas constituye una fuente de crecimiento económico y social. Distintos estudios aportan evidencias acerca del impacto positivo en la generación de puestos de trabajo, la innovación, la diversificación del tejido productivo, el fortalecimiento del espacio de la pequeña y mediana empresa en el fomento de equidad a través de la distribución de la riqueza.

Los emprendedores generan nuevas oportunidades de empleo e ingreso no sólo para sí mismos sino, en particular, para quienes encuentran trabajo en las empresas creadas. Los

emprendedores dinámicos, es decir aquellos que generan las nuevas PyMES y empresas futuras, son los que más impactan sobre el empleo sostenible y el crecimiento en el largo plazo. Por su parte, los emprendimientos basados en la innovación favorecen el desarrollo tecnológico, el aumento de la productividad y una distribución más equitativa del conocimiento. En palabras de Mariana Mazzucato (2013): “The most robust evidence available emphasizes not the role of small firms in the economy but to a greater extent the role of *young* high-growth firms. (...) and while many high-growth firms are small, many small firms are not high growth”.

Los axiomas que fundamentan la teoría del desarrollo endógeno, presentan con claridad el rol de los emprendedores y la innovación. “El argumento de que la utilización de las capacidades de la población es un elemento crítico en los procesos de desarrollo, conduce inexorablemente a considerar que la capacidad creativa del ser humano es una condición necesaria para que un país o un territorio se desarrolle, ya que sin ella no es posible entender el funcionamiento del sistema económico, ni el de los mecanismos y las fuerzas que impulsan el progreso económico y social (...) Puede concluirse que a través de la capacidad emprendedora las personas transforman la realidad y crean las oportunidades de desarrollo” (Vázquez Barquero, 2007).

Por otro lado, la creación y desarrollo de nuevas empresas también fortalece los procesos de movilidad social. Ello es así debido a que ofrece una carrera profesional cuyo éxito, además de generar beneficios a las personas a nivel individual, permite ampliar el espacio que ocupa la clase media dentro de la sociedad. Además, las nuevas empresas dinámicas ayudan a fortalecer la actividad económica, permitiendo engrosar la recaudación y viabilizar una mayor inversión en áreas ligadas al desarrollo social.

Desde una perspectiva de desarrollo no puede soslayarse que el emprendimiento es considerado cada vez más como un factor movilizador que excede el ámbito de los negocios. El concepto de “sociedad emprendedora”, alude precisamente a aquellas comunidades en las cuales la población es capaz de generar iniciativas y proyectos innovadores en distintos espacios de actuación y de adaptarse flexiblemente a los cambios, en mercados con grandes niveles de incertidumbre. De la misma manera funcionan los Sistemas de Innovación: “The emphasis here is not on the stock of R&D but on the circulation of knowledge and its diffusion throughout the economy. (...) The perspective is neither macro nor micro, but more meso, where individual firms are seen as part of a broader network of firms whom they cooperate and compete. The system of innovation can be technological, interfirm, regional, national or global. From the meso perspective

the network is the unit of analysis (not the firm). The network consists of customers, subcontractors, infrastructure, suppliers, competencies, or functions and the links or relationships between them. The point is that the competencies that generate innovation are part of a collective activity occurring through a network of actors and their links or relationships” (Mazzucato, 2013). Resulta crítica la visión ecosistema de los procesos de innovación que la autora plantea y que recuperaremos más adelante.

De acuerdo con la clasificación del World Economic Forum, se presentan tres etapas sucesivas de desarrollo: la etapa de factores (factor-driven) principalmente extractiva, dominada por la agricultura de subsistencia y con una dependencia en empleo no calificado y en los recursos naturales; la etapa de eficiencia (efficiency-driven) donde la economía es más competitiva y eficiente creando economías de escala; y la etapa de innovación (innovation - driven) donde las empresas son más intensivas en conocimiento y se expande el sector de los servicios.

Al respecto es ilustrativo el trabajo del Global Entrepreneurship Monitor (GEM), que también distinguen entre estas tres etapas. El principal objetivo del GEM es explorar las correlaciones que surgen entre niveles y tipos de emprendimientos y creación de puestos de trabajo y crecimiento económico. En su reporte global para el año 2017/2018 indica: “The relative prevalence of an opportunity-owned business versus necessity-motivated (no other options for work) entrepreneurial activity provides useful insights into the quality of early-stage entrepreneurial activity in any given economy” (GEM, 2018), esto es: la calidad de los emprendimientos en cualquier economía puede inferirse a partir de la prevalencia o no de emprendimientos por oportunidad vs. por necesidad.

Los indicadores a través de los que mide el impacto de la actividad emprendedora⁹ son la expectativa de creación de nuevos empleos (cuántos empleados tiene la firma en la actualidad y cuántos planea contratar en los próximos 5 años); la innovación (se evalúa si el emprendimiento

⁹ La metodología de GEM une una encuesta a Población Adulta (aproximadamente 2000 respondentes) y otra encuesta de Expertos Nacionales por país.

La definición de TEA es “Total early-stage entrepreneurial activity”, es decir: el total de la actividad emprendedora en etapa temprana, se obtiene del porcentaje de la población adulta (entre 18 y 64 años) que están en el proceso de iniciar un negocio o que ya lo iniciaron en un plazo de hasta 42 meses desde que la encuesta tuvo lugar. Este indicador se enriquece proveyendo información relativa a motivación (oportunidad vs. necesidad), inclusión (edad, género), impacto (crecimiento empresarial en relación a las expectativas de creación de empleo, innovación y sectores industriales).

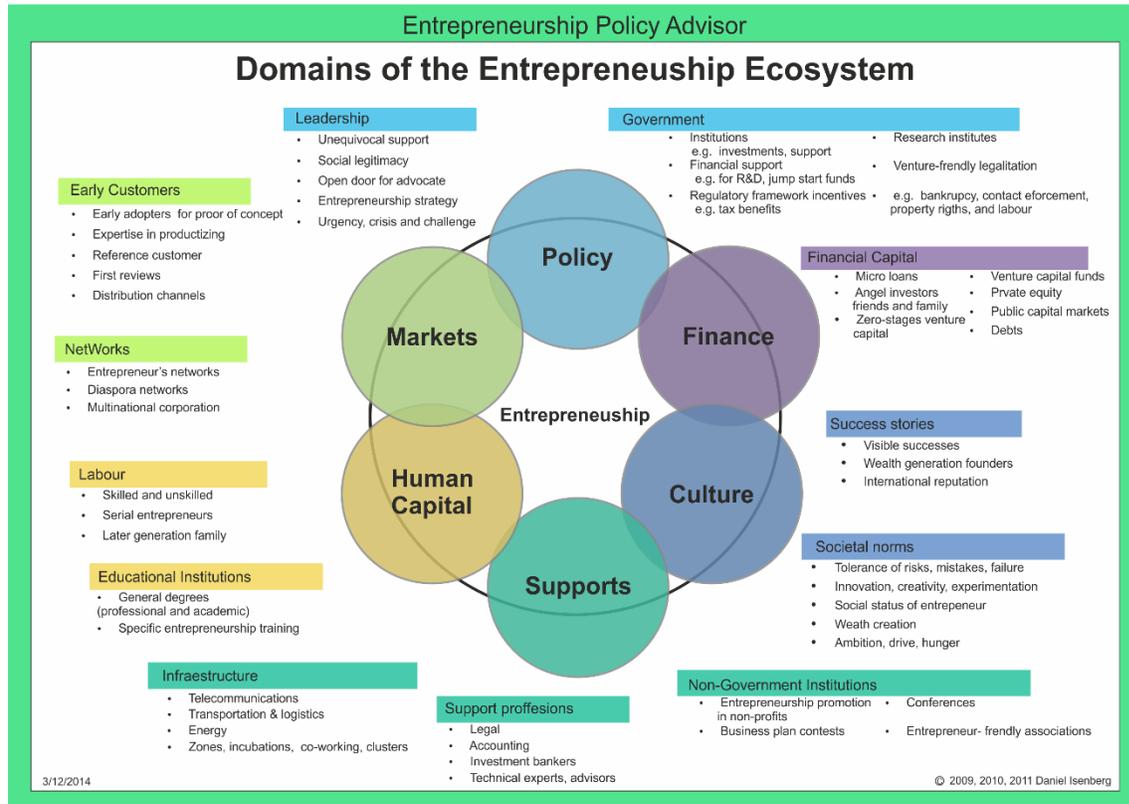
introduce productos que son nuevos para algunos o todos los clientes, y que son ofrecidos por pocos o ningún competidor); la participación en la industria (se analiza el papel de emprendedores en una variedad de industrias). Como se desprende de lo recorrido hasta el momento los indicadores de creación de nuevos empleos, innovación y participación de los emprendedores en la industria son estratégicos para el desarrollo económico de un país. En tanto creación de empleos, es clave para alcanzar crecimiento sostenible e inclusivo necesario para generar riqueza y reducir la pobreza. Respecto de la innovación: “More developed economies tend to have higher levels of protection of intellectual property, and academic education is more readily available. Furthermore, higher proportion of the workforce participates in sophisticated industry sectors, such as information and communication technology (ICT), as well as professional and other service industries. Coupled with greater access to advanced technologies, this may encourage entrepreneurs to be more innovative” (GEM, 2018). Por último, la participación de los emprendedores en actividades industriales es positiva siendo que la lógica emprendedora es disruptiva por definición (shumpeteriana) forzando cambios significativos en la oferta de productos y servicios, en los procesos de logística e incluso en los modelos de negocio.

De lo anterior se desprende que no todas las firmas tienen el mismo valor ni el mismo efecto sobre el crecimiento económico.

El desarrollo emprendedor es un emergente sistémico, esto es, los emprendedores y las nuevas empresas creadas responden a las lógicas del ecosistema en el que transitan, no surgen de un vacío. De esta forma, con la mirada puesta en el impacto sobre el desarrollo económico es pertinente el análisis del contexto, siendo que las empresas dinámicas con mayor frecuencia surgen y crecen en ecosistemas que también lo son.

Mason y Brown (2014) definen ecosistema emprendedor como: “A set of interconnected entrepreneurial actors (both potential and existing), entrepreneurial organizations (e.g. firms, venture capitalists, business angels, banks), institutions (universities, public sector agencies, financial bodies) and entrepreneurial processes (e.g. the business birth rate, numbers of high growth firms, levels of “blockbuster entrepreneurship”, number of serial entrepreneurs, degree of sell out mentality within firms and levels of entrepreneurial ambition) which formally and informally coalesce to connect, mediate, and govern the performance within the local entrepreneurial environment”.

El modelo de Daniel Isenberg del Ecosistema Emprendedor es muy descriptivo.



Fuente: Isenberg, 2010.

De esta manera, este concepto se focaliza en el surgimiento y crecimiento de las nuevas empresas y en el conjunto de actores y factores que inciden sobre este proceso. El análisis del ecosistema emprendedor es muy pertinente a la hora de pensar políticas públicas de promoción del desarrollo emprendedor, pues queda en evidencia al revisar los componentes del ecosistema que los esfuerzos por estimular el surgimiento de los emprendimientos dinámicos, no pueden quedar restringidos únicamente a las políticas macroeconómicas. Sino que es crítico pensar en una planificación abajo-arriba en donde se involucren estructuras gubernamentales multinivel, instituciones educativas y no-gubernamentales. En el particular caso del GEM, la National Expert Survey (NES) se concentra en aquellos factores del contexto que se espera tengan un impacto significativo en las actitudes emprendedoras. Y entre esos factores considera: Infraestructura física, infraestructura comercial y legal, normas culturales y sociales, dinámica del mercado interno, educación emprendedora (en edad escolar y posterior), programas gubernamentales de

promoción emprendedora, capital emprendedor, políticas públicas de apoyo a emprendedores, presiones del mercado interno, transferencia tecnológica y de investigación y desarrollo, impuestos y burocracia estatal.

Por otra parte, y específicamente a fines de acercarnos a las implicancias de políticas públicas, Napier y Hansen (2011) al hablar del ecosistema destacan la importancia de contar con:

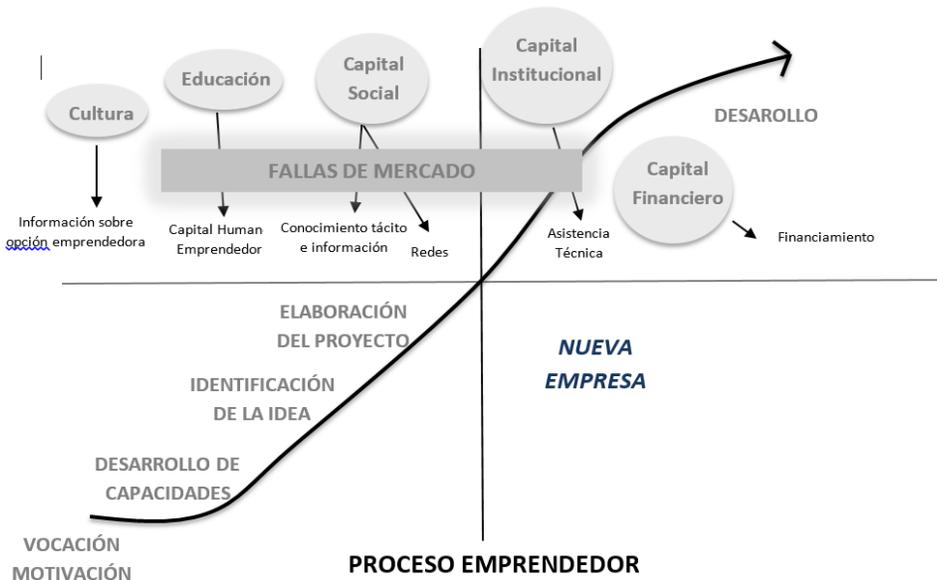
1. una masa crítica de actores,
2. una densa red de conexiones y colaboración entre los actores especializados del ecosistema, que viabilicen la realización de negocios y que apoyen el desarrollo de las firmas y,
3. factores de aglutinamiento para facilitar las conexiones entre los emprendedores, las firmas jóvenes y los recursos del ecosistema (servicios, clientes, talentos, financiamiento, etc.).

De la actividad dinámica y eficaz del ecosistema, dependerá la creación del encadenamiento productivo de sus miembros, logrando redes de cooperación y de colaboración entre personas e instituciones que provoquen la creación de nuevas unidades económicas y nuevas cadenas de valor generadoras de desarrollo en sus regiones y el país.

En los ecosistemas existen problemas y descoordinaciones. Entre los más determinantes se pueden reconocer:

- Las debilidades sistémicas en la formación de recursos humanos con capacidades para emprender.
- Las barreras al conocimiento tácito y las trabas para acceder a las redes de apoyo.
- Las fallas en el funcionamiento de los mercados de asistencia técnica.
- Las fallas en los mercados de financiamiento.

PROCESO EMPRENDEDOR, FALLAS DE MERCADO Y ÁREAS DE INTERVENCIÓN



Ac

Fuente: Kantis, 2008.

De alguna manera, las políticas públicas de desarrollo emprendedor buscan compensar las fallas del mercado que se ven en la figura anterior y sobre las que profundizaremos en el apartado siguiente.

c. Políticas públicas de desarrollo emprendedor.

En función de todo lo que se ha recorrido hasta aquí, resulta redundante plantear que la creación y el desarrollo de nuevas empresas dinámicas constituyen una fuente indiscutible del desarrollo: “Los emprendedores generan nuevas oportunidades de empleo e ingreso no sólo para sí mismos sino, en particular, para quienes encuentran trabajo en ellas. Los emprendedores dinámicos, es decir aquellos que generan las nuevas PyMES y las grandes empresas del mañana, son los que más impactan sobre el empleo sostenible en el largo plazo y el crecimiento. Por su parte, los emprendimientos basados en la innovación favorecen el desarrollo tecnológico, el aumento de la productividad y una distribución más equitativa del conocimiento” (Kantis, 2008).

Para este trabajo entenderemos como Políticas de Desarrollo Emprendedor a aquellas que están dirigidas a promover y fortalecer el conjunto de factores, actores y relaciones para contribuir

al surgimiento y desarrollo de emprendedores y de empresas a lo largo de las distintas etapas del proceso de emprendimiento.

Este tipo de políticas comienzan a cobrar vigor a partir de los años 90, con contadas excepciones de iniciativas previas a esa década. Algunos casos para destacar son la política escocesa “Business Birth Rate Strategy”, la holandesa “Partnership for Entrepreneurship and Education”, la alemana con foco en creación de redes empresariales. Ya en la década del 2000 inician algunas propuestas desde América Latina, entre las que se identifican las de Argentina (con el fuerte apoyo del BID/Fomin) a través del Ministerio de Producción de la época, de Costa Rica con el programa “Promoción de la Empresarialidad Dinámica”, de Uruguay con el “Programa Empezar”.

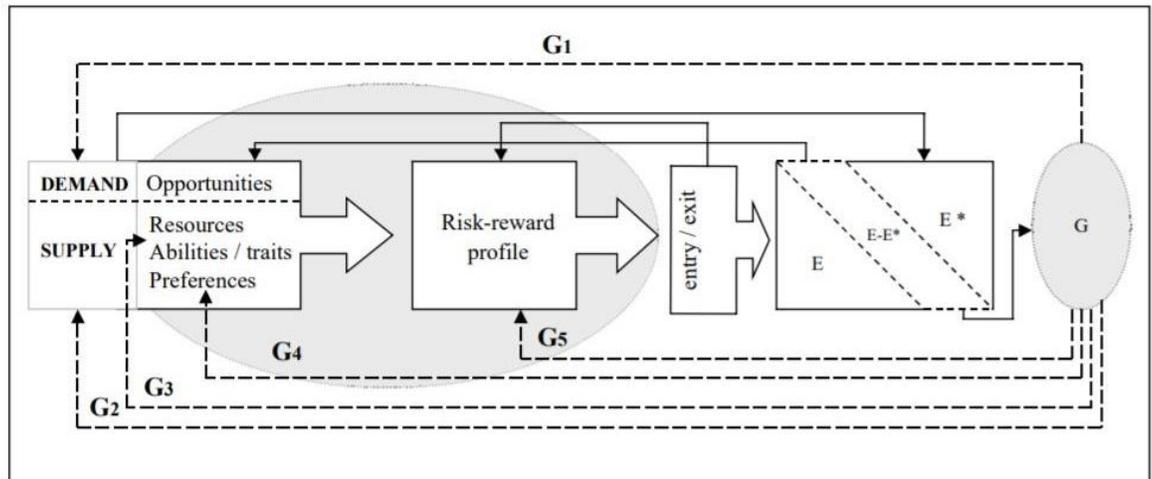
En todas estas políticas el rol del Estado frente al crecimiento de los emprendedores, las iniciativas que se priorizan, la lógica de inversión de los recursos, varían enormemente. Estas diferencias responden por un lado al contexto, por otro a la evolución de los beneficiarios de las políticas que reclaman respuestas diversas, pero en todos los casos tienen detrás corrientes teóricas que justifican los cursos de acción.

Es relevante en este trabajo analizar algunas corrientes y enfoques que otorgan sentido a los programas de política pública.

Enfoque ecléctico

El planteo central de este enfoque (Verheul, Wennekers, Audretsch, y Thurik, 2001) radica en que los determinantes del desarrollo emprendedor pueden dividirse en factores que están relacionados con la oferta y la demanda de emprendedores. Esto puede analizarse a nivel micro (foco en el proceso de toma de decisiones de los individuos y los motivos por los que alguien elige auto-emplearse), meso (foco en los determinantes específicos del mercado, como las oportunidades de negocio o los costos de entrada y salida del mercado) o macro (a nivel agregado). Hay múltiples factores que inciden sobre los individuos a la hora de decidir sobre si tomar las oportunidades que el mercado ofrece y emprender o no, y conservar su situación. Estos factores pueden ser influenciados por las políticas de gobierno.

Entre la demanda y oferta de emprendedores, los autores identifican que hay un punto E^* , óptimo que expresa el equilibrio entre la “oferta” emprendedora (cantidad de emprendedores en el mercado) y la “demanda” emprendedora (oportunidades de negocio en el mercado).



Fuente: Verheul, Wennekers, Audretsch, y Thurik, 2001.

En el gráfico anterior se identifica el punto E^* , el E (punto en que se sitúa la actividad emprendedora al momento del análisis). El desequilibrio es graficado como $E-E^*$, que puede ser restaurado a partir de las acciones de los gobiernos, las que deben contemplar tanto las circunstancias del contexto como las características de los individuos. Los autores clasifican a estas acciones en función de 5 canales:

G1: Las políticas de creación de demanda para la actividad emprendedora: pueden crear lugar para el emprendimiento (a través de desarrollos tecnológicos o políticas de ingresos).

G2: El número de potenciales emprendedores puede ser afectado a partir de políticas inmigratorias.

G3: Los recursos, habilidades y conocimientos de los individuos pueden ser influenciados a partir del desarrollo de capital de riesgo, la disponibilidad de apoyo financiero, la educación y el acceso a información, asistencia técnica o mentorías.

G4: Las preferencias también pueden ser influenciadas a partir del sistema educativo y la presencia en medios de comunicación.

G5: La aversión al riesgo puede influenciarse implementando políticas de incentivos fiscales, subsidios, regulaciones y legislaciones que afecten al mercado de trabajo y a las reglas de bancarrota.

En resumen, la virtud principal del modelo ecléctico es poder tener un instrumento conceptual que permite por un lado diferenciar los distintos factores determinantes de la tasa de empresariedad de un país o región desde una perspectiva que incluye variables sociales, culturales y económicas y por otro, distinguir los distintos tipos de políticas que pueden ser utilizados para aumentar esa tasa y cerrar la brecha con la tasa de empresariedad actual (en caso que exista). Entonces si bien el modelo se enfoca en el nivel macro, busca explícitamente poder linkearlo con el nivel individual.

Por otra parte, este enfoque se enmarca en la *economía emprendedora*, la que está directamente vinculada con la aceleración de la globalización, las amenazas al sistema de empleo como lo entendemos y al mantenimiento de actividades económicas rutinarias en países de altos ingresos. La economía emprendedora está definida por la flexibilidad, la adaptación al cambio como constante, la turbulencia macroeconómica, y la valoración de la heterogeneidad y la diversificación, tanto en la economía como en la población. En este contexto, las políticas públicas de desarrollo emprendedor exceden a una serie de propuestas dirigidas a promover el emprendimiento, sino que deben contemplar un marco multidisciplinario que involucre desde la psicología hasta la economía.

Enfoque sistémico

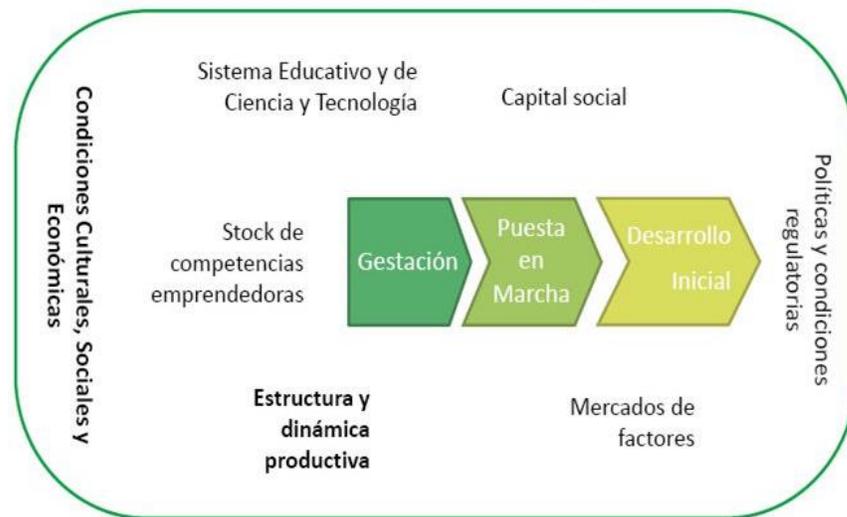
Kantis, Angelelli y Moori Koenig, (2005) conceptualizan el proceso emprendedor en tres etapas:

a) La gestación del proyecto empresarial: Donde nace la motivación para emprender, se identifica la idea de negocio y se elabora el proyecto de empresa.

b) la puesta en marcha del proyecto: La estructuración del proyecto, la movilización de recursos, y la decisión final de emprender

c) el desarrollo inicial de la empresa: La efectiva entrada al mercado y el desarrollo inicial donde el emprendedor deberá enfrentar los desafíos propios de los primeros años.

También podemos destacar una cuarta etapa de crecimiento o escalamiento de la organización en la que el emprendedor debe trabajar en la gestión del crecimiento, la consolidación y profesionalización del equipo y la incorporación de recursos humanos que permitan la sustentabilidad del escalamiento.



Fuente: Kantis, Angelelli, y Moori Koenig, 2004.

Las necesidades del equipo emprendedor se modifican en cada etapa. En la etapa de *gestación*, la prioridad está centrada en identificar y validar la oportunidad de negocio, en evaluar alternativas y mejorar los conocimientos y habilidades afines al negocio. Durante la *puesta en marcha*, el foco está en acceder y/o reorganizar los recursos necesarios a fin de darle inicio a la empresa. En la etapa de *desarrollo inicial* del negocio, el emprendedor se focaliza en gestionarlo: relaciones con proveedores, procedimientos administrativos, búsqueda de nuevos clientes, entre otros.

A este sistema cabe agregarle una cuarta etapa, de *crecimiento*, en la que se juegan la consolidación y profesionalización del modelo de negocios. Esto exige incrementar las capacidades gerenciales, aumentar la cantidad de recursos humanos de la empresa, y mejorar todos los procesos.

Este proceso emprendedor se ve afectado por numerosos factores. El enfoque de esos factores y su capacidad de incidir en el proceso emprendedor, es un análisis pertinente para el

estudio de las políticas públicas productivas. Los distintos enfoques ponen al emprendedor y a su negocio en posiciones diferentes, factibles de ser atacadas por la política de Estado.

“El GEM ha definido un marco conceptual que articula los diversos factores que actúan sobre el proceso emprendedor para explicar su incidencia sobre el crecimiento económico y los clasifica en dos grandes grupos: el de las condiciones inherentes al contexto nacional (que afecta las oportunidades para emprender) y el de las condiciones del contexto social, cultural y político. Ambos influyen, a su vez, sobre la actividad y capacidad emprendedora, que, junto con las oportunidades para emprender, definen la dinámica de los negocios y, por último, acaban contribuyendo al crecimiento económico. (GEM, 1999 en Kantis, Angelelli y Moori Koenig, 2005):

De acuerdo con este “Enfoque sistémico” (Kantis, Angelelli y Moori Koenig, 2005) son siete las categorías que contemplan los factores que influyen en el proceso de iniciar un nuevo negocio: a) Condiciones sociales y económicas, b) Cultura y sistema educativo, c) Estructura y dinámica productiva, d) Aspectos personales, e) Redes del emprendedor, f) Mercado de factores y, g) Regulaciones y políticas. Juan Federico (2006), describe estos factores

- Condiciones sociales y económicas: Responde a cómo está estratificada la sociedad, los niveles de ingresos y cómo se distribuyen. También a cuestiones macroeconómicas como la estabilidad, el tipo de cambio, y las perspectivas de crecimiento o no de la economía influyen en la decisión de emprender. Ocurre que en períodos de recesión tiende a crecer el peso de las personas que deciden emprender ante la falta de alternativas de empleabilidad, mientras que en períodos de crecimiento emprenden quienes lo hacen estimulados por las oportunidades asociadas al incremento de la actividad económica.

- Cultura y sistema educativo: Se compone por el conjunto de valores y creencias pueden promover o inhibir la adopción de conductas más o menos emprendedoras. También por cómo se valora socialmente el rol del emprendedor, la actuar frente al riesgo, la apertura de los empresarios y la lógica de colaboración, son aspectos que influyen. El Sistema Educativo cumple una función crítica en la formación de capital humano emprendedor forjando valores, capacidades y habilidades favorables al emprendimiento.

- Estructura y dinámica productiva. Refiere a la capacidad, perfil y dinamismo de las demandas de las familias, de las empresas y de los gobiernos. También se consideran la tasa de crecimiento de los distintos sectores/mercados y su estructura, si hay concentración o no de

empresas en determinadas regiones, qué barreras hay para iniciar una empresa. Estas cuestiones inciden en la adquisición de competencias y motivaciones para emprender y también sobre el campo y perfil de las oportunidades para emprender.

- Aspectos personales: Cobran importancia las competencias emprendedoras así como sus características individuales tales como la actitud frente al riesgo, la capacidad de relacionarse con otros, su orientación al trabajo duro, entre otras. También son significativos la experiencia laboral previa, el nivel educativo y los factores demográficos.

- Redes del emprendedor: Se compone por el Capital Social del emprendedor, sus redes de contactos con otros actores del círculo social y/o con las instituciones que permiten la detección de oportunidades y acceso a recursos, tanto monetarios como de asistencia, resulta un factor crítico para quien inicia una empresa. Al referirnos a red institucional hablamos de: universidades, el sector empresarial, el Gobierno Local, las cámaras, pero también clubes, redes tecnológicas o de negocios, entre otros. Además de ser un espacio de interacción e intercambio para la identificación y validación de la idea del negocio; las redes pueden representar el acceso a recursos financieros y no financieros, y la solución de problemas y la discusión de aspectos relevantes del negocio una vez puesto en marcha.

- Mercado de factores. Se consideran el acceso a recursos financieros, a recursos humanos calificados, la flexibilidad del mercado laboral, las condiciones de la infraestructura, la disponibilidad de materias primas y proveedores.

- Políticas y condiciones regulatorias. Se incluyen las normas y regulaciones necesarias para poder montar una empresa (burocracia, tiempos, trámites) como también conjunto de políticas e instituciones de que apoyan la actividad emprendedora, tanto a nivel nacional, provincial o local.

PRODEM elaboró oportunamente el esquema de las 4C en un esfuerzo por ordenar las diferentes áreas de intervención: capital emprendedor, capital institucional, capital social y capital financiero.

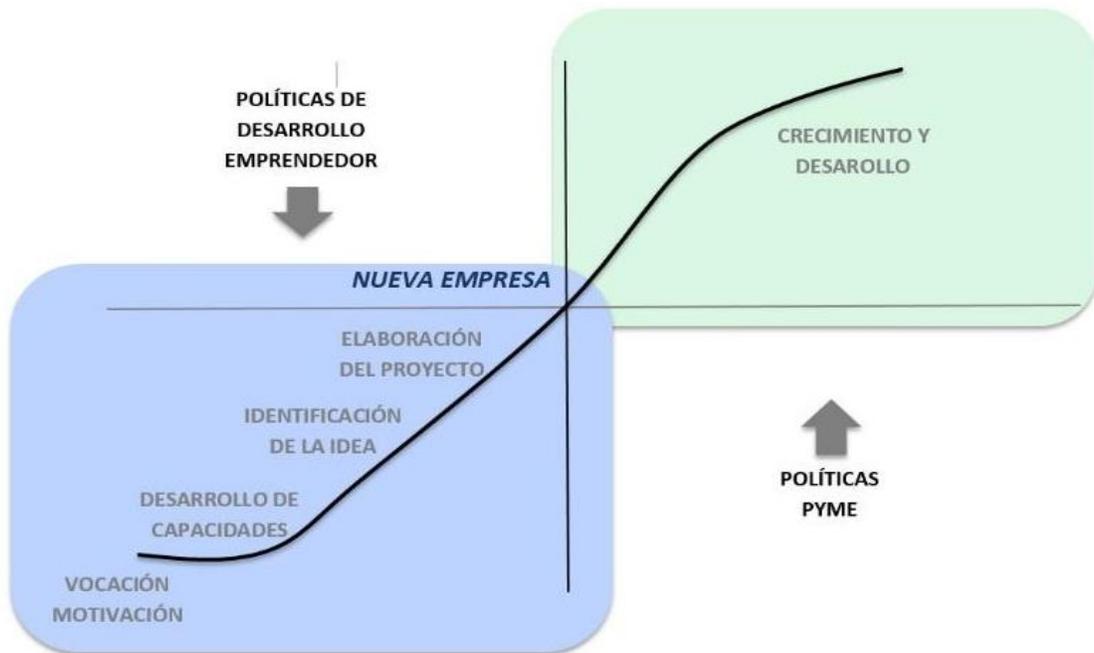
En la C de capital emprendedor se incluyen todas aquellas acciones que buscan que una mayor cantidad de personas consideren como una opción deseable y viable la creación de una empresa. En estas instancias son muy valiosos los medios de comunicación, la identificación de modelos de rol para emprendedores, las actividades de sensibilización y las acciones en los distintos niveles educativos.

La segunda C es la de capital institucional, que comprende a las políticas orientadas a desarrollar y fortalecer las capacidades institucionales. Los ejemplos aquí pueden ser tanto de programas que financien la creación de instituciones nuevas o aquellos que buscan apuntalar las capacidades instaladas. La implementación de programas de mentores o de apoyo a la conformación de redes de mentores forma también parte de esta área. Se incluyen también, los esfuerzos destinados a modificar o crear regulaciones (en los niveles nacionales y subnacionales).

La tercera C corresponde al desarrollo de Capital Social que por un lado busca densificar los lazos de confianza y articulación entre las instituciones y actores que conforman el ecosistema local, y por otro se encuentran aquellas que promueven un mayor relacionamiento de los emprendedores con pares, con instituciones y otros actores (inversionistas, mentores, etc.).

Por último, la C de Capital Financiero incluye todas las acciones y programas que facilitan o promueven financiamiento para emprendedores en los distintos momentos del camino. Desde el capital semilla hasta la promoción de Fondos de Inversión o de Redes de Inversores Ángeles.

También podemos analizar las políticas específicas de desarrollo emprendedor según las etapas del ciclo de vida de las empresas y su finalidad. Al respecto es interesante la posición de Kantis (2012) que propone que las políticas de apoyo al emprendimiento son las que apuntan a las etapas de gestación, start-up y desarrollo inicial del proceso emprendedor y cuyos principales objetivos implican promover el emprendimiento como una alternativa de carrera y también facilitar la transición de proyectos empresariales a nuevas empresas.



Fuente: Kantis, 2008.

Del gráfico anterior podemos identificar políticas de Tipo I que buscan ensanchar las bases de emprendedores, actuando sobre las debilidades en capital humano emprendedor y sus factores formadores (cultura, condiciones sociales y educación). Las mismas se concentran en áreas que prometen generar impactos positivos en el largo plazo.

Las políticas de Tipo II actúan sobre la ampliación del espacio de oportunidades, actuando sobre los vectores de demandas y los factores que puedan limitar el surgimiento de oportunidades. Concretamente, buscan que aumenten la cantidad de proyectos que se transforman en empresas reales, reduciendo la mortalidad de los emprendimientos.

Las políticas de Tipo III, intentan acelerar el crecimiento de las empresas jóvenes, en general incluyen los programas de incubación y aceleración (por ejemplo). Es deseable que las políticas tipo II y III se puedan llevar adelante conjuntamente donde se provea asistencia técnica y financiera y también se acerquen redes de contacto y capital social que favorezcan a la nueva empresa.

Las políticas Tipo IV, más vinculadas con las necesidades del universo PyME apuntan a potenciar la expansión y el crecimiento empresarial. Otras políticas (de Tipo V) tienen por objetivo impulsar la innovación empresarial a través de a la incorporación de tecnología o de fomento a la

innovación y desarrollo. Por último, podemos pensar en políticas, de Tipo VI, cuyo destinatario no es el emprendedor o la PyME sino el ecosistema, de esta manera, fomentan el desarrollo y fortalecimiento de las capacidades institucionales complementando y apuntalando cada uno de los tipos de políticas anteriores. Son los programas que no apoyan directamente a emprendedores sino a las instituciones que trabajan con ellos.

Otros autores como Hidalgo, Kamiya y Reyes (2014) y Angelelli y Prats (2005), plantean, que cualquier política exitosa para promover y estimular el desarrollo emprendedor debe contar con los siguientes puntos:

a) Buscar el fortalecimiento y articulación de los actores locales. El concepto de red es fundamental para estimular el desarrollo emprendedor. Similar a las políticas de Tipo VI que describimos más arriba.

b) Contar con la participación de los actores locales involucrados en el proceso de creación de empresas. No podemos olvidar que el desarrollo emprendedor es un proceso que se da desde abajo hacia arriba, por tanto, es indispensable que los actores locales se comprometan con los programas de estímulo.

c) Generar los mecanismos necesarios para garantizar la sostenibilidad de los servicios a los emprendedores. Las políticas aisladas no son efectivas.

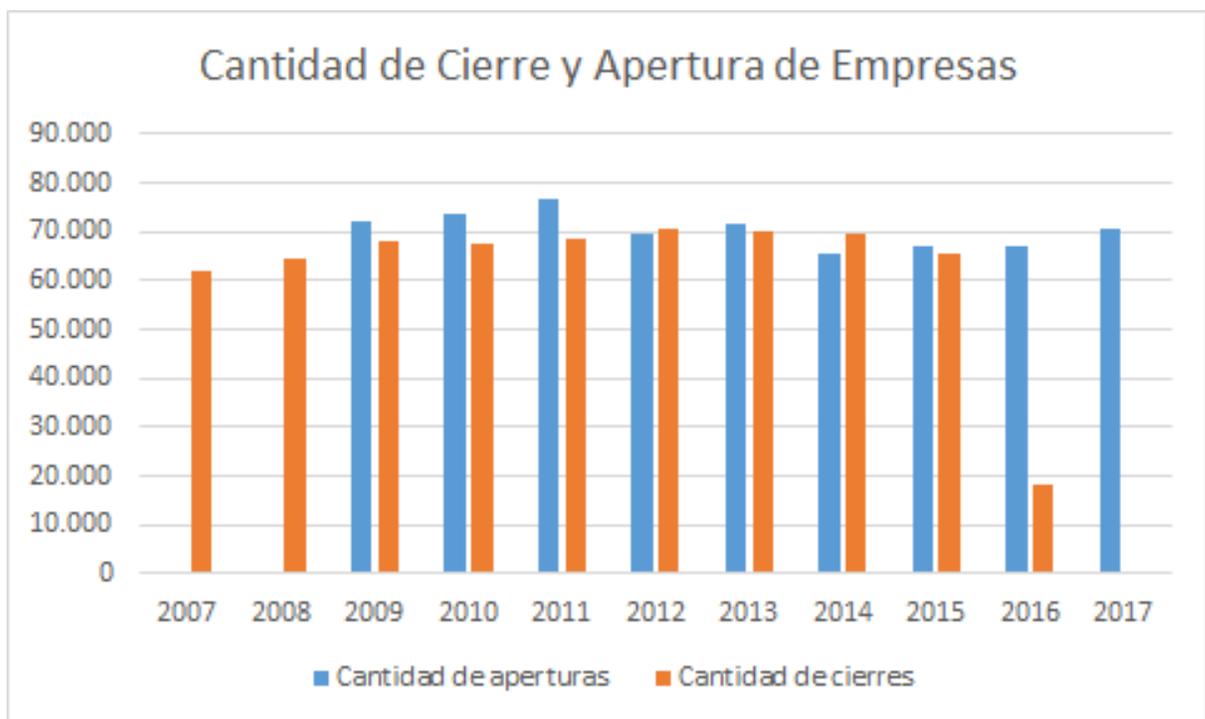
d) Incluir servicios financieros y no financieros. Un emprendedor requiere asistencia técnica y un contexto adecuado, pero también requiere asistencia financiera llegado el momento.

e) Evaluar los resultados para ir mejorando la estrategia. El clásico círculo de las políticas públicas prevé que los resultados sean evaluados de manera continua para disponer, a partir de esta evaluación, las modificaciones que sean necesarias. Las políticas de emprendedorismo no son la excepción.

Con todo, las políticas de emprendimiento deben partir de reconocer el estado de las iniciativas que existan y de evaluar las posibilidades de potenciar el desarrollo del ecosistema. A la vez es crítico que comprometan esfuerzos distribuidos en distintos ámbitos de la sociedad. Por las particularidades que tiene el desarrollo emprendedor, la diversidad de perfiles institucionales y roles a desempeñar en el ecosistema hace muy necesaria la participación y articulación entre los sectores público y privado.

El caso de Argentina

A partir de la información que surge de la Secretaría de Transformación Productiva del Ministerio de Producción y Trabajo de la Nación¹⁰, se evidencia que entre 2009 y 2011 los nacimientos de empresas se ubican superando los 70.000 anuales, y luego comienzan a caer, recuperándose ligeramente en 2017. En 2014 hay un hito pues el cierre de empresas supera la apertura, arrojando una tasa negativa. Asimismo, desde 2007 en adelante, prácticamente en todos los años se evidencia un aumento de tasa de cierre de empresas iniciando con un número de 61.000 y llegando a las 70.000. No es posible informar la mortandad de empresas a partir de 2016 por que la definición que toma el Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial de la Secretaría de Trabajo de la Nación para considerar una empresa cerrada es aquella que no haya reportado empleo ni facturación durante los últimos dos años consecutivos.



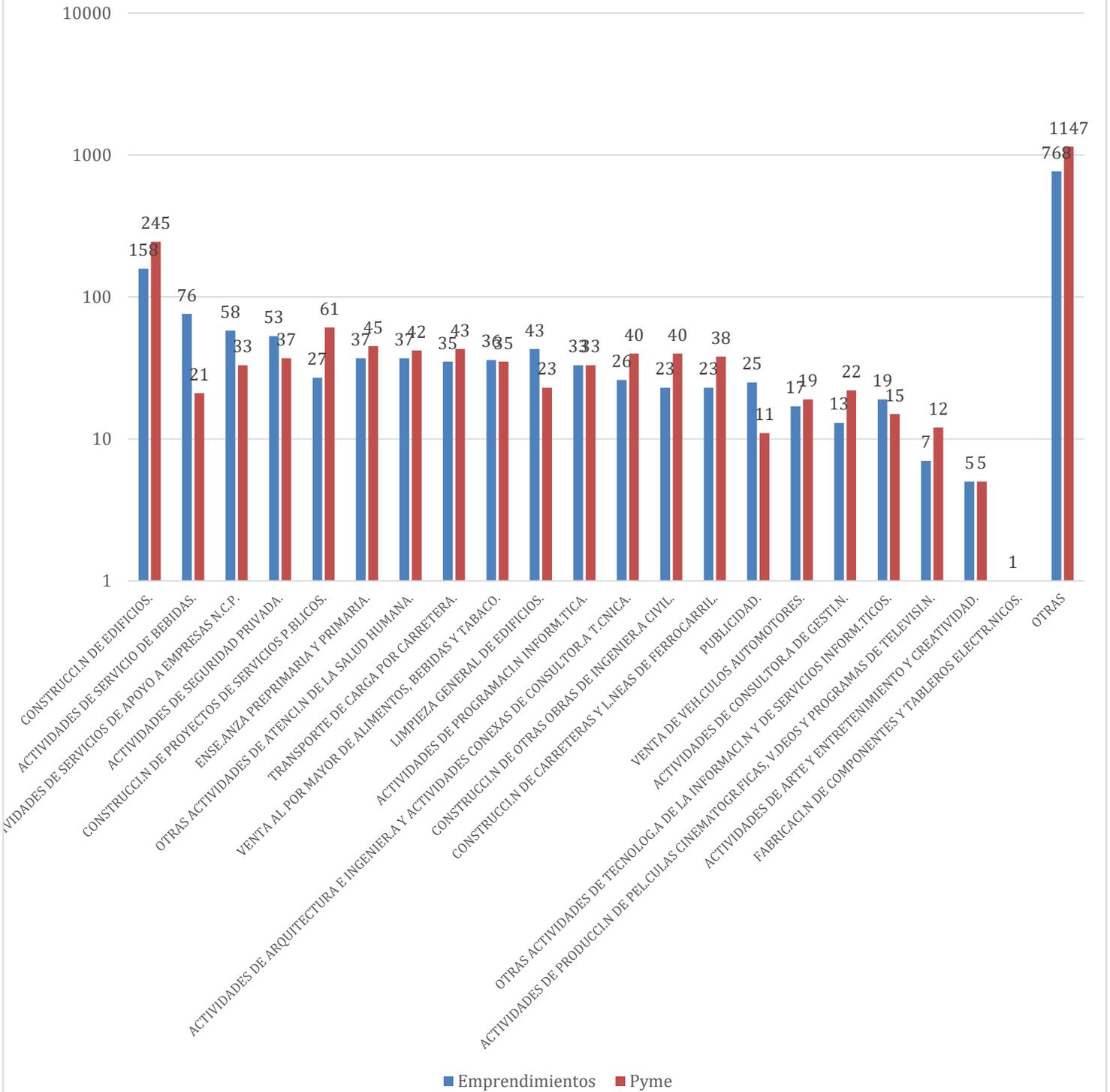
Fuente: Elaboración propia en base a datos de Estadísticas del Ministerio de Producción y Trabajo de la Nación, 2019.

¹⁰ Información disponible en: <http://estadisticas.produccion.gob.ar/>

De este total de empresas, podemos hacer un zoom en las empresas de rápido crecimiento¹¹ y en particular en los sectores que representan.

¹¹ De acuerdo con la Secretaría de Transformación Productiva del Ministerio de Producción y Trabajo de la Nación, las empresas de rápido crecimiento se definen como aquellas con un crecimiento en el empleo formal mayor al 20% anual en promedio para un período de 3 años.

Empresas Dinámicas por Tipo de Empresa (2017)



Fuente: Elaboración propia en base a datos de Estadísticas del Ministerio de Producción y Trabajo de la Nación, 2019.

De un total de 3487 emprendimientos y Pymes lo que se observa en el gráfico precedente es que vemos dinamismo en los sectores tradicionales, pero pocas empresas de sectores innovadores que sean dinámicas.

Asimismo, a este análisis nacional podemos complejizarlo desde una perspectiva provincial.

Diferencias a nivel provincial. Saldo neto de demografía empresarial
(Años 2005, 2010, 2015 y 2016)

Provincia	2005	2010	2015	2016
CAPITAL FEDERAL	4,2%	1,1%	0,6%	-0,2%
PARTIDOS DE GBA	7,4%	1,5%	0,8%	0,0%
RESTO DE PBA	8,1%	1,1%	0,5%	-0,1%
CATAMARCA	7,8%	3,4%	3,0%	0,4%
CÓRDOBA	7,4%	0,7%	-0,3%	-0,1%
CORRIENTES	8,8%	2,6%	2,0%	0,9%
CHACO	4,1%	0,3%	1,8%	2,2%
CHUBUT	7,8%	1,6%	2,2%	0,4%
ENTRE RÍOS	8,1%	2,1%	0,5%	-0,6%
FORMOSA	7,8%	3,2%	1,0%	1,1%
JUJUY	7,9%	3,4%	2,5%	1,4%
LA PAMPA	8,3%	-0,6%	0,8%	1,1%
LA RIOJA	6,6%	3,1%	0,2%	2,0%
MENDOZA	8,0%	1,0%	0,5%	0,7%
MISIONES	8,4%	2,4%	0,2%	-1,3%
NEUQUÉN	8,5%	0,1%	2,6%	0,6%
RÍO NEGRO	8,3%	0,0%	2,0%	1,2%
SALTA	7,6%	3,4%	2,9%	0,4%
SAN JUAN	7,0%	3,5%	1,2%	-0,4%
SAN LUIS	6,0%	2,0%	3,1%	-1,6%
SANTA CRUZ	9,4%	4,1%	2,3%	-1,0%
SANTA FE	7,4%	1,5%	0,2%	-0,8%
SANTIAGO DEL ESTERO	8,7%	3,0%	2,4%	1,2%
TUCUMÁN	6,1%	-0,5%	-0,2%	-0,1%
TIERRA DEL FUEGO	8,2%	6,9%	1,8%	-1,2%

Fuente: Base de datos del Observatorio de Empleo y la dinámica empresarial – Ministerio de Producción y Trabajo de la Nación¹².

Desde una perspectiva regional, esta evolución tiende a reproducirse en la mayoría de las provincias. Si se observa la tabla, se puede constatar que el saldo neto de la demografía empresarial, esto es, la diferencia entre la cantidad de nacimientos y cierres de empresas fue disminuyendo en todas las provincias entre 2005 y 2015, acompañando la tendencia a nivel nacional. Es más, aún en aquellas provincias donde en 2015 la creación de empresas es mayor que su destrucción, la diferencia no supera en ningún caso el 3%, lejos de los valores registrados en 2005 cercanos al 8%.

Quizás lo más paradójico sea que esta dinámica demográfica desfavorable se dio aún en el marco de una economía que se mantuvo en expansión en varios de los años de la serie, de acuerdo a la evolución del PBI.

Este último análisis, es particularmente interesante respecto del tema que convoca a esta Tesis de Maestría. Cabe preguntarse, ¿por qué en un contexto de crecimiento económico, el mismo no se tradujo en un mayor número de empresas? Una posible respuesta que nos animamos a proponer es la escasez de políticas públicas que tengan por objetivo la promoción del desarrollo emprendedor y la creación concreta de nuevas empresas, y en particular de empresas dinámicas. También influyen, como analizaremos en el capítulo siguiente, los actores territoriales que forman parte del ecosistema emprendedor. “Cada sociedad alienta formas específicas de organización e instituciones que le son propias, y los actores económicos toman sus decisiones de inversión en un entorno organizativo, cultural e institucional que puede facilitar o dificultar la actividad económica” (Madoery, 2008). Con esto se busca traer a la discusión que las políticas de promoción del desarrollo emprendedor también son aquellas que buscan generar capacidades locales en instituciones y agentes del territorio que se ocupan de dinamizar y asistir a individuos y a empresas en estos temas.

¹² Las empresas se encuentran clasificadas según las provincias donde declaran sus ocupados. Por lo tanto, la suma de las empresas desagregadas por provincia supera al total de empresas que operan efectivamente en el país, ya que las empresas que informan sobre sus trabajadores en diferentes provincias se contabilizan en cada una de las provincias donde declararon ocupados.

Teniendo como base el Enfoque Sistémico (desarrollado más arriba) el Prodem desarrolló el Índice de Condiciones Sistémicas para el Emprendimiento Dinámico (ICSEd - Prodem) una herramienta que permite mapear las condiciones para emprender a partir del análisis de las dimensiones que lo conforman¹³. El ICSEd Prodem elabora un ranking con 56 países, 15 de los cuales corresponden a Latinoamérica, el ranking de 2016 arrojó los siguientes resultados:

→ continuación

Ranking	País	Índice	Δ2015-16	Ranking	País	Índice	Δ2015-16
1	Singapur	66.67	0	29	Eslovenia	39.47	+2
2	Estados Unidos	66.66	0	30	Turquía	39.05	0
3	Finlandia	64.58	0	31	Chile	38.42	- 2
4	Suecia	61.98	0	32	Tailandia	37.56	- 4
5	Países Bajos	61.90	+1	33	Italia	37.38	- 1
6	Suiza	61.83	+1	34	Rusia	36.96	- 1
7	Alemania	60.38	+1	35	España	34.87	+4
8	Reino Unido	60.23	+1	36	India	34.46	0
9	Canadá	60.00	- 4	37	Brasil	33.74	- 2
10	Irlanda	58.76	0	38	México	31.90	+4
11	Nueva Zelanda	56.54	+1	39	Uruguay	31.60	+4
12	Noruega	55.33	- 1	40	Colombia	31.33	0
13	Japón	55.32	+1	41	Costa Rica	31.32	- 7
14	Austria	54.52	+1	42	Sudáfrica	30.32	+2
15	Francia	54.51	+2	43	Argentina	29.94	- 5
16	Bélgica	52.76	+3	44	Malasia	29.69	- 7
17	Hong Kong	51.91	- 1	45	Bolivia	25.81	+3
18	Israel	51.50	0	46	Perú	25.71	0
19	Corea, Rep.	50.01	+1	47	Croacia	24.82	+2
20	Estonia	49.70	+1	48	Ecuador	24.73	- 1
21	Australia	49.53	+3	49	Panamá	24.37	- 4
22	Dinamarca	46.83	- 9	50	Irán, R.I	22.25	+4
23	República Checa	44.93	+2	51	Venezuela	19.27	- 1
24	China	44.54	- 1	52	Grecia	18.30	+1
25	Letonia	44.46	- 3	53	Egipto, R.A	16.08	- 1
26	Polonia	42.77	0	54	El Salvador	15.64	- 3
27	Portugal	42.60	0	55	República Dominicana	12.87	+1
28	Hungría	40.30	+13	56	Guatemala	11.71	- 1

continúa→

Fuente: ICSED – Prodem, 2016

En el informe de 2016, Argentina ocupa la séptima posición del ranking latinoamericano de condiciones sistémicas y el lugar N° 43 a nivel global. Entender las razones por las cuales

¹³ Las dimensiones que componen el ICSEd-Prodem son: el capital humano emprendedor, condiciones de la demanda, estructura empresarial, plataforma de ciencia y tecnología para la innovación (CTI), condiciones sociales, cultura, sistema educativo, financiamiento, capital social y políticas y regulaciones.

Argentina ocupa esta posición nos invita a indagar en las distintas dimensiones que componen el ICSEd-Prodem.

Argentina

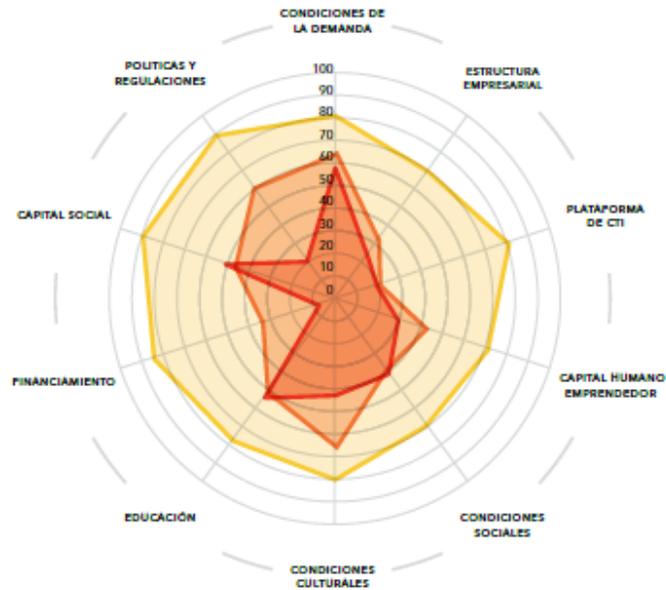
2016

PBI per capita a PPP (US\$)	Crecimiento de la economía Promedio 2015/14 (%)	Población (Habitantes)	Valor del ICSEd - Prodem	Ubicación ICSEd - Prodem (Ranking internacional)	Ubicación ICSEd - Prodem (América Latina)
22.338	0.44	41.446.246	29.9	43	7

Las 10 dimensiones del ICSEd-Prodem



- Argentina
- Top 3 Dimensión América Latina
- Top 3 Dimensión ICSEd - Prodem



Dimensión	Valor país	Promedio Regional	Posición ranking América Latina	Variación ranking 2013-16
Capital Humano Emprendedor	55	60	4	-1
Condiciones Sociales	60	65	1	0
Educación	70	75	1	0
Cultura	65	70	11	-6
Condiciones de la demanda	40	45	12	-6
Plataforma de CTI	50	55	2	0
Estructura empresarial	45	50	5	0
Capital social	80	85	1	0
Financiamiento	75	80	12	+3
Políticas y Regulaciones	85	90	12	-3

■ Valor país □ Promedio Regional

Fuente: ICSED – Prodem, 2016.

El cuadro anterior muestra que las principales debilidades de Argentina (en términos absolutos como relativos) son el financiamiento y las políticas y regulaciones, dos dimensiones claves para la concreción de los proyectos. Tampoco juegan a favor del surgimiento de oportunidades de nuevos negocios las condiciones de la plataforma de CTI, ni la estructura empresarial. En relación a esto último, vale la pena hacer un pequeño zoom. La estructura empresarial argentina suele estar dominada por firmas de baja productividad. Su inserción en cadenas de valor internacionales se da en actividades de bajo contenido tecnológico y de conocimiento. Además, sus demandas son poco sofisticadas y existe una débil articulación entre firmas grandes con pequeñas y medianas empresas. Por consiguiente, las demandas - manifiestas o latentes - de estos perfiles empresariales y sus políticas de abastecimiento no suelen favorecer la generación de oportunidades para las nuevas empresas dinámicas. Tampoco son, por lo general, cuna de emprendedores con capacidades y vinculaciones para detectar y desarrollar propuestas de valor innovadoras. A nivel regulatorio los principales problemas tienen que ver con la alta presión impositiva y con las regulaciones sobre el comercio exterior, principalmente en materia de importaciones¹⁴, que afectan los costos de transacción y desalientan la realización de proyectos de expansión e inversión. Lo relativo a los costos (en dinero y tiempo) de apertura de empresas son también grandes problemas que la Argentina tiene en este aspecto.

Estas tres dimensiones opacan aquellas que juegan a favor del emprendimiento como son: las condiciones de la demanda, la educación y el capital social. De hecho, en el Capital Social y Educación Argentina exhibe la mejor puntuación a nivel regional, pero se ubica lejos de las mejores condiciones internacionales.

Otra debilidad es la existencia de una masa crítica de emprendedores con la vocación y las actitudes para llevar adelante un emprendimiento dinámico. Argentina muestra valores por debajo de los líderes regionales, y más aún de los países que encabezan el ranking internacional. Esto significa que no es tan frecuente identificar la presencia de emprendedores por oportunidad y los casos de emprendedores ambiciosos, es decir de aquellos que piensan crecer de manera significativa. Por otro lado, tanto los niveles de ingreso como su distribución distan de ser favorables para la formación de capital humano emprendedor, dado que inciden negativamente

¹⁴ Este índice fue elaborado previamente a que impactaran las nuevas regulaciones que facilitaban las importaciones.

sobre la constitución de una amplia base de hogares de clase media, que es de donde suele surgir la mayoría de los emprendedores dinámicos.

Lo anterior responde a los desafíos de Argentina en relación al Emprendimiento Dinámico. Sin embargo, pueden sumarse otros puntos que desafían también el emprendimiento tradicional, como por ejemplo: dificultad para formalizarse, dificultad para el acceso al crédito bancario, los altos costos para operar en el mercado y trabas burocráticas e inequidad de acceso a la información

En términos de implementación de Políticas Públicas de desarrollo emprendedor a nivel nacional, el tema estuvo fuera de la agenda política durante muchos años: “Desafortunadamente, las agendas de los políticos en Argentina no incluyen el tema de la creación de empresas, al menos no de una manera concreta” (Federico, 2006). El grueso de la promoción del desarrollo emprendedor estuvo a cargo de instituciones, tanto públicas (básicamente universidades) como del tercer sector (fundaciones y ONGs).

Algunos hitos significativos fueron la sanción de la Ley que aprueba el Programa Nacional de Apoyo al Empresariado Joven N° 25.872¹⁵ en el año 2004 que entre sus objetivos destaca: “Fomentar el espíritu emprendedor en la juventud; promoviendo la creación, desarrollo y consolidación de empresas nacionales. Brindar herramientas fiscales y financieras, en el marco de las políticas del Estado nacional, con el objeto de crear y afianzar proyectos elaborados por la juventud empresaria. Promover la inserción en mercados nacionales e internacionales de bienes, y servicios industriales, elaborados o prestados por la juventud emprendedora. Incentivar la elaboración de proyectos, ejecutados por la juventud empresaria, que incorporen innovación tecnológica. Articular la acción del Estado con entidades empresarias, organizaciones no gubernamentales, universidades y empresas”. Entre los programas que propone están: el de Fomento Financiero (a través de bonos de crédito fiscal a empresas madrinadas), el Premio Nacional al Joven Empresario. Sin embargo, esta ley nunca fue reglamentada, aunque sí fue creada la Dirección Nacional de Apoyo al Joven Empresario mediante el decreto N° 2222/2012, la que dependía directamente de la Ministra de Industria. De acuerdo con la norma que indica su creación, la Dirección Nacional tuvo por objetivo “Promover e impulsar herramientas fiscales, impositivas, financieras y no financieras con el objeto de fomentar y afianzar, en el marco del Programa Nacional de Apoyo al Empresariado Joven, iniciativas tendientes a la creación, desarrollo y

¹⁵ Texto completo de la norma disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/90000-94999/92548/norma.htm>

consolidación de empresas nacionales, competitivas, innovadoras, sustentables en el tiempo, generadoras de valor y de empleo”. A esos fines tenía disponibles tres herramientas¹⁶:

1. Aprender a Emprender: herramienta a través de la cual los jóvenes recibían capacitación y asesoría en forma gratuita, para aprender los conceptos y prácticas que implican ser un emprendedor en términos de actitudes y aptitudes. La capacitación era un seminario intensivo de 8 hrs.

2. Capital Semilla: Un programa de financiamiento que permitía a los jóvenes acceder a Préstamos de Honor a tasa 0% que se devuelven de acuerdo a la evolución de cada proyecto. Era condición que cuenten con una idea, un plan de negocios o una empresa con menos de dos años de antigüedad. Los proyectos se presentaban en base a tres categorías Categoría A: Hasta \$30.000.- destinados al desarrollo de un prototipo. Categoría B: Hasta \$40.000.- destinados a la puesta en marcha del emprendimiento. Categoría C: Hasta \$70.000.- destinados a consolidar empresas jóvenes que tengan menos de dos años de antigüedad.

3. Empresas madrinadas: Buscaba promover la constitución de alianzas entre jóvenes emprendedores y firmas consolidadas, mediante la entrega de bonos de créditos fiscales. Buscaba brindar financiamiento a los proyectos emprendedores, a partir de la complementariedad del Ministerio de Industria con grandes empresas (Madrinas). La "Madrina" financia el 100% del proyecto de inversión y, a cambio, el Estado le reintegra el 50% del aporte realizado con bonos de crédito fiscal. El porcentaje restante se resuelve entre las partes con tres alternativas posibles: la empresa "madrina" declara el aporte como fondo perdido, obtiene una participación accionaria por hasta el 49% de la pyme o cobra ese importe a través de un crédito flexible (cuyo interés no puede superar el 75% de la tasa activa del Banco Nación); todas las opciones estarán bajo la supervisión de la Sepyme.

¹⁶ Información disponible en: <http://slideplayer.es/slide/6149789/> y <https://www.caserosada.gob.ar/informacion/archivo/25178-programas-jovenes-pyme-capital-semilla-y-empresas-madrinas>

Lamentablemente no se cuenta con evaluaciones de resultado de los programas anteriormente detallados¹⁷.

Desde la asunción de Mauricio Macri como presidente de la República Argentina, se han realizado numerosos esfuerzos para promover el desarrollo emprendedor. Tanto durante su campaña electoral como durante su gestión, la figura del emprendedor es muy fuerte. El lema “Seamos un país de 40 millones de emprendedores” fue repetido en forma permanente. Este discurso se evidencia también en acciones concretas de política pública.

En primer lugar, la tradicional SEPYME (Secretaría de la Pequeña y Mediana Empresa), creada durante el menemismo, pasó a llamarse Secretaría de Emprendedores y de la Pequeña y Mediana Empresa dentro del Ministerio de Producción y Trabajo de la Nación. Mariano Mayer fue designado como el Secretario a cargo¹⁸ en diciembre de 2015. Dentro de esta Secretaría se diseñaron e implementaron programas de apoyo al Desarrollo Emprendedor por un valor de casi mil doscientos millones de pesos¹⁹ y se promovió activamente la sanción de la Ley 27.349 de Apoyo al Capital Emprendedor²⁰. La agenda de la Secretaría estuvo orientada a la promoción del capital emprendedor (Fondo Semilla, Aceleradoras y Fondo de Fondos); al fortalecimiento del capital humano (Academia Argentina Emrende), y a la construcción de una comunidad de apoyo a emprendedores que sea federal y con presencia en todo el país (Ciudades para Emrender, Red Nacional de Incubadoras y Clubes de Emprendedores).

La relevancia que tomó el tema en la Agenda Pública Nacional queda evidenciada en que muchas áreas del gobierno nacional desarrollaron sus propias plataformas de apoyo a emprendedores: el Ministerio de Cultura a través de la Dirección Nacional de Emprendedorismo Cultural²¹; Ministerio de Ambiente a través del programa PROESUS (Programa Nacional de

¹⁷ Cabe agregar que sobre el programa Capital Semilla hay una denuncia por fraude al Estado realizada en octubre de 2016 por parte de la Oficina Anti Corrupción. Más información en: <https://www.argentina.gob.ar/noticias/denunciamos-fraude-al-estado-en-el-programa-capital-semilla>

¹⁸ Designación disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=257764>

¹⁹ Corresponde al presupuesto devengado por la Subsecretaría de Emprendedores durante los años 2016 y 2018. Información disponible en: <https://www.presupuestoabierto.gob.ar/sici/datos-abiertos>

²⁰ Información disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/270000274999/273567/norma.htm>

²¹ Información disponible en: <https://www.boletinoficial.gob.ar/#!DetalleNormaBusquedaAvanzada/142475/20160322>

Emprendedores para el Desarrollo Sustentable)²²; Ministerio de Turismo a través del programa “Emprender Turismo”²³; son algunos ejemplos. También se promovieron activamente dinámicas de tipo *Hackathon* desde el Ministerio de Modernización que dinamizan y generan nuevas ideas de negocio en distintos sectores. Algunos casos interesantes fueron: Hackaton Agro²⁴, Hackathon Fintech junto con el Banco Central²⁵, el desafío “Innovar para Viajar”²⁶, e Innova Salud²⁷, entre otros.

El impacto de algunas de estas políticas se visualiza en los resultados del ICSED-Prodem de 2018, en el que Argentina pasa de ocupar el 7mo puesto en América Latina al 2do puesto, luego de Chile.

²² Información disponible en: <https://proesus.ambiente.gob.ar/>

²³ Información disponible en: <http://turismo.gob.ar/emprender-turismo>

²⁴ Información disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/hackatonagro>

²⁵ Información disponible en: <http://www.ebankingnews.com/columnas/exitoso-hackton-de-innovacion-financiera-del-banco-central-de-la-republica-argentina-0036457>; <http://www.telam.com.ar/notas/201707/195401-comenzo-el-fintech-hackathon-un-encuentro-para-acercar-las-finanzas-a-la-vida-cotidiana.html>

²⁶ Información disponible en: <http://www.turismo.gov.ar/noticias/2016/10/28/se-presento-desafio-innovar-para-viajar>

²⁷ Información disponible en: <http://www.mincyt.gob.ar/agenda/hackaton-salud-innova-13258>

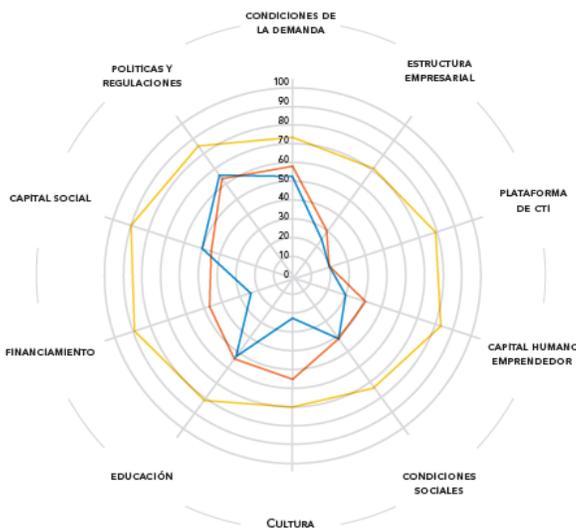
Argentina

2018

PBI per capita a PPP (US\$)	Crecimiento de la economía 2017/16	Población (Habitantes)	Valor del ICSEd - Prodem	Ubicación en ICSEd - Prodem (Ranking internacional)	Ubicación en ICSEd - Prodem (América Latina)
20.876	2.86 %	44 M	35.1	35°	2°

Argentina en las 10 dimensiones del ICSEd-Prodem

Rk LATAM (s/ 15 países)	Ubicación
Capital Humano Emprendedor	5°
Condiciones Sociales	2°
Educación	2°
Cultura	14°
Condiciones de la Demanda	9°
Plataforma de CTI	2°
Estructura Empresarial	4°
Capital Social	1°
Financiamiento	14°
Políticas y Regulaciones	2°



Fuente: ICSED- Prodem, 2018.

Los principales cambios que impactan positivamente, tienen que ver con la mejora en las Políticas y Regulaciones y en la disponibilidad de financiamiento para emprendedores. El resto de las dimensiones no muestran grandes variaciones. Sin embargo, el crecimiento en el índice no es únicamente mérito de las políticas argentinas, sino que la caída de Brasil. Como se detalla en el informe del PRODEM, las principales dificultades que afronta Brasil están relacionadas con un fuerte retroceso en las dimensiones de Capital Emprendedor, cultura, políticas y regulaciones, y la declinación registrada en la orientación al crecimiento y la confianza de los emprendedores en las posibilidades de crecer.

La información que se obtiene del informe resalta la implementación del Fondo de Capital Emprendedor (fondo de préstamos semilla para emprendedores y, fundamentalmente, la puesta en marcha de 13 aceleradoras y 3 fondos privados para fases de expansión), la descentralización regional a partir de clubes de emprendedores, las incubadoras y las “ciudades para emprender”, y la implementación del programa nacional de mentores. Sin embargo, advierten preocupación por

los recientes cambios en el organigrama de la Secretaría de Emprendedores y Pymes y del Ministerio de Producción y Trabajo en general, y principalmente por la situación macroeconómica de Argentina, la que coloca a las políticas y programas de emprendimiento ante el desafío de sostenerse en el tiempo.

Como queda en evidencia luego del recorrido hecho hasta el momento, los emprendedores juegan un rol crítico en el desarrollo económico de cualquier país. Pero es importante que cada jurisdicción que implemente estas políticas lo haga en función de las problemáticas que ese ecosistema tiene, diseñando propuestas tailor made. Fomentar el emprendimiento dinámico como una de las estrategias para promover el desarrollo de los países de la región hace necesario impulsar políticas capaces de transformar las condiciones sistémicas para el emprendimiento. Una política integral de desarrollo emprendedor debe asumir un enfoque centrado en el proceso emprendedor – con acciones destinadas a sus distintas etapas – y desplegar una estrategia que combine adecuadamente las acciones tendientes a generar impactos de corto plazo con aquellas que buscan transformar el contexto emprendedor en horizontes más largos.

Capítulo 3: Desarrollo emprendedor y desarrollo local

Este nuevo enfoque, por lo tanto, entiende que el crecimiento económico no tiene por qué ser, necesariamente, polarizado y concentrado en las grandes ciudades. El desarrollo económico puede surgir también de forma difusa en el territorio si se usa eficientemente el potencial existente en el mismo.

(Albuquerque, 2001)²⁸

a. Condiciones locales para emprender

Por motivos económicos (el estudio de los determinantes del desarrollo emprendedor es humano-intensivo y por tanto muy oneroso), de impacto (analizar los determinantes en contextos nacionales permite trabajar directamente con el nivel de gobierno nacional, además de facilitar estudios comparativos entre países) y de construcción del índice, el análisis del desarrollo emprendedor y su interrelación en el territorio fue siempre estudiado a nivel nacional.

Sin embargo, en países desiguales con distribución heterogénea de recursos, el análisis de condiciones a nivel nacional no atiende el hecho de que la misma política tiene impactos territoriales distintos. Esta realidad, incómoda pero existente, exige que el estudio de los determinantes del desarrollo emprendedor “haga zoom” en las áreas locales, pues la promoción emprendedora tiene que ser heterogénea, dado que el potencial emprendedor lo es.

Ocurre también que los estudios de encuadre nacional suelen ser una muy buena aproximación a las condiciones y realidades de los grandes distritos de esos países. Sin embargo, los distritos más pequeños en escala presentan características particulares que son comunes entre ellos, que no necesariamente se condice con lo descrito con los niveles nacionales.

Al mismo tiempo, el análisis de las condiciones locales para emprender requiere un enfoque capaz de integrar los aspectos propios de la ciudad con aquellos otros referidos a su capacidad de articularse con otros espacios, ya sea dentro de su entorno como de su relación con el espacio extra-regional en forma más amplia. Al respecto, Corina Cretu, Comisionista Europea de Política Regional “It is not possible to create top-down Silicon Valleys, but it is possible to

²⁸ Albuquerque, 2001. En Madoery y Vázquez Barquero, 2001

create systemic conditions through which the likelihood of such innovation impacts can be increased significantly” (European Union, 2016). Por esta razón, las categorías del Enfoque Sistémico tal como están descritas en el capítulo precedente no se adaptan a la particularidad de los gobiernos sub nacionales para el análisis del desarrollo emprendedor. De ahí que, el PRODEM diseñó un índice denominado “Índice de condiciones para el emprendimiento en ciudades”, el mismo identifica las siguientes dimensiones: a) Capital Humano Emprendedor; b) Cultura; c) Sistema Educativo; d) Espacio de Oportunidades; e) Financiamiento; f) Capital Social; g) Apoyo Institucional Local; h) Políticas y Regulaciones; i) Núcleo Local. Este índice se implementó en cuarenta y tres ciudades de la Argentina²⁹ arrojando resultados disímiles.

Según el Censo de Población, Hogares y Vivienda de 2010, estas cuarenta y tres ciudades tienen entre 9.000 y 173.000 habitantes. Por su cantidad de habitantes y por su impacto económico en el país, no suelen ser el tipo de jurisdicciones que se eligen cuando se estudia el desarrollo emprendedor.

Sin embargo, la información relevada es un insumo fundamental para poder avanzar en el pendiente de profundizar en el abordaje del desarrollo emprendedor como herramienta de política pública.

Por otra parte, desde el punto de vista de los condicionantes del desarrollo emprendedor a nivel local: el territorio es una variable determinante para la empresariedad. Siguiendo a Sergio Boisier (2005) cualquier empresa que desee deslocalizar su proceso productivo debe examinar cuidadosamente qué lugar del mundo seleccionará para instalarse, pues el territorio puede significar la diferencia entre el éxito y el fracaso. “Se trata de dos cuestiones distintas: industrias sin patria, pero con territorios”. En este caso, la tarea del gobierno territorial es fundamental a la

²⁹ Las 43 ciudades mencionadas están compuestas por: a) 18 ciudades en 2016: Basavilbaso (Entre Ríos); Marcos Juárez, Bell Ville, Villa Allende (Córdoba); Puerto Madryn, Esquel (Chubut), General Alvarado, Necochea, Rivadavia, Trenque Lauquen, Tandil (Buenos Aires), Gobernador Virasoro (Corrientes), Las Parejas, Rafaela, San Justo (Santa Fe), Oberá (Misiones), San Carlos de Bariloche (Río Negro), Santa Rosa (La Pampa). b) y 25 Ciudades en 2017 Bragado, Junín, Luján, Pinamar, Rauch (Buenos Aires); Valle Viejo (Catamarca) Comodoro Rivadavia (Chubut); Jesús María, Villa María (Córdoba); Crespo, Concepción del Uruguay (Entre Ríos); Palpalá, San Pedro de Jujuy (Jujuy); General Pico (La Pampa); Ciudad de Mendoza (Mendoza); Cipolletti, Villa Regina (Río Negro); Rosario de Lerma (Salta); Rawson (San Juan); Avellaneda, Casilda, Esperanza, Santa Fe (Santa Fe); Frías (Santiago del Estero); Río Grande (Tierra del Fuego)

hora de instar a los capitales privados a reinvertir las ganancias o a la hora de velar por la construcción de una economía vinculada al territorio.

El territorio es una construcción sociocultural compleja, el conjunto de recursos humanos, sociales, tecnológicos, de infraestructura y las relaciones que se producen entre ellos. El territorio es también fruto de las relaciones de poder.

Los emprendedores se desenvuelven en primer lugar en su terreno más cercano; la proximidad, el conocimiento del entorno y las relaciones institucionales en el territorio son cuestiones que explican y justifican la necesidad de gobiernos locales más involucrados en este desafío. Al respecto, Ferraro y Costamagna (2000) aportan “es por ello que en el desempeño competitivo de las firmas, además de los factores microeconómicos, cobran importancia creciente los factores sistémicos que determinan la competitividad. Estamos aquí haciendo referencia no sólo a los elementos macroeconómicos que inciden en la competitividad de la economía y de las firmas sino también a aquellos elementos de carácter mesoeconómico como las instituciones y organizaciones que constituyen el entorno externo próximo a las mismas.”

Madoery (2008), incorpora en esta línea el concepto de red: “La empresa no es un actor aislado, sino que está inserta en relaciones y redes que refieren a diversas formas de cooperación, competencia y aprendizaje con otras empresas, grupos, instituciones y gobiernos. Tales redes otorgan dinámicas específicas al territorio, que juegan un papel determinante en la capacidad de esas regiones y localidades para dirigir su propio desarrollo”. En el capítulo anterior, analizamos el concepto de *ecosistema* que desde la perspectiva del afirmante al de *red*, pero sin embargo ambos conceptos apuntan a describir las sinergias que ocurren en el territorio: “Las redes consisten en grupos informales o sistemas de relaciones entre organizaciones y/o personas que se forman mediante acuerdos tácitos o expresos. Las redes permiten hacer circular la información, intercambiar servicios y facilitar el apoyo en la toma de decisiones de las organizaciones que están siempre orientadas a la acción” (Madoery, 2008).

Las redes de empresas pueden constituirse como redes entre los empresarios, sistemas productivos locales, clústeres, distritos industriales, entre otros. Resultan particularmente interesantes, aquellas redes que tienen un fuerte enraizamiento en el territorio, donde se combinan la confianza y la cooperación para competir. “Así, el sistema de relaciones y conexiones entre actividades y entre empresas se va generando progresivamente, por lo que se puede decir que las redes son un producto de la evolución histórica de un territorio o un país” (Vázquez Barquero,

2005). En una localidad pequeña, las diferencias entre las redes personales y las comerciales se vuelven difusas, y cobra fuerza la variable de la confianza que resulta estratégica para las relaciones económicas y de mercado. Como resultado, el ecosistema productivo, será mucho más que los intercambios comerciales que surgen a primera vista, y el concepto de Capital Social, tal cual se describió en el Capítulo anterior, ayuda a comprender esta complejidad.

En Europa, a partir de los años 70 empieza a tomar cuerpo un enfoque alternativo al paradigma de desarrollo que enfatiza el papel de la gran empresa (hasta ese momento preponderante). Este enfoque alternativo partía “desde abajo” (Stöhr, 1981) y tenía como pilares la recuperación y la valorización de las potencialidades del territorio. En los países del sur de Europa, sobre todo en Italia, Francia, España y Portugal comienza a desarrollarse una nueva corriente teórico-interpretativa para explicar las nuevas vías de desarrollo, en las que la pequeña empresa e instituciones de recorrido endógeno controladas por actores locales se convertían en los agentes principales de los proyectos (Garofoli, 1992, 2002; Vázquez Barquero, 2002). Como puede observarse, el foco central del desarrollo está en los actores locales, y el emprendedor es el primer escalón de este trayecto.

El ambiente local entonces, es el conjunto de instituciones, agentes y los vínculos que se generan entre ellos. En el extremo positivo de estos vínculos, se generan procesos de eficiencia colectiva, de ventajas competitivas. Es decir, las acciones de los agentes que componen el ecosistema, son los que generan el contexto que favorece la innovación y las ideas.

“Dentro de esta concepción amplia del territorio aparecen las instituciones –tanto las públicas como las privadas, las del sector educativo, las del sector tecnológico, las organizaciones gremiales, etc.-, que se vinculan y relacionan de distintas maneras y en distinta medida. La densidad de estos vínculos y la existencia de un entramado institucional articulado, con proyectos conjuntos, trabajo en redes, etc., juegan un papel importante en el aumento de las oportunidades que tienen las empresas para enfrentar las dificultades que se les presentan, mejorando de esta forma sus capacidades y competencias para resolver problemas y para definir estrategias frente a los grandes desafíos que impone la dinámica económica actual” (Ferraro y Costamagna, 2000).

En esta línea, Albuquerque (2001) propone que “el enfoque del desarrollo económico local (...) insiste en la necesidad de acompañar las políticas de promoción de exportaciones con políticas activas de intervención desde las diferentes instancias territoriales para el fomento productivo y

empresarial, a partir de una concertación de actores públicos y privados, a fin de impulsar la mayor articulación y capacidad competitiva de los sistemas productivos locales”.

En pocas palabras, esta corriente destaca el valor de la proximidad, pero también de los actores locales que aportan y afectan las posibilidades de desarrollo empresarial de los territorios. Cada reforma macroeconómica debe ser acompañada con esfuerzos en el ámbito local: “para lo cual es preciso el fortalecimiento institucional de las administraciones territoriales, a fin de que los gobiernos locales, provinciales y regionales puedan desempeñar un papel activo como animadores y catalizadores de iniciativas de desarrollo económico local junto a los restantes agentes socioeconómicos privados y el conjunto de la sociedad civil” (Albuquerque, 2001).

Por último, las características de los espacios locales son los determinantes más importantes para la construcción de la vocación emprendedora y la percepción de la posibilidad de emprender. Asimismo, la percepción de las oportunidades que estos espacios ostentan están muy vinculadas con las características específicas de estos espacios: sus entramados productivos, los espacios de formación superior, la existencia de otros emprendedores en la localidad, etc. Marcos Lavandera (2017) destaca: “Por medio de las capacidades emprendedoras locales se favorece el desarrollo de nuevas empresas y también el crecimiento de las empresas ya existentes. Sin embargo, la capacidad emprendedora no se limita únicamente a la creación de empresas (como muchas veces se cree), sino que representa una manera de pensar y de actuar, orientada al crecimiento y al desarrollo, en un marco integral, social, cultural, comunitario y económico. Esto implica fomentar un ambiente dinámico, buscando nuevas alternativas ante los procesos, planificando a largo plazo, sin temores al riesgo que puede producir el cambio, teniendo la iniciativa necesaria para convocar a otros actores y servir de nexo entre ellos, generando así un modelo de gestión participativa. Debe ser capaz de convertirse en un motor dentro de la sociedad, y de innovar a partir de escuchar y descubrir las necesidades de la misma. Sin entrar en detalles conceptuales, la innovación social debe instalarse como tema estratégico.

Al respecto de en qué comunidades es más próspero el desarrollo emprendedor, Stevenson (2000) propone algunas hipótesis que emergen de la observación en 40 países diferentes.

Estas hipótesis son las siguientes:

Ø El emprendedorismo se desarrolla en las comunidades donde existen recursos móviles.

Ø El emprendedorismo es importante cuando los miembros exitosos de una comunidad reinvierten sus excesos de capital en proyectos de otros miembros de la comunidad. Es decir que existe capital disponible.

Ø El emprendedorismo es próspero en comunidades en las cuales los éxitos de los miembros de la misma son celebrados por los demás miembros.

Ø El emprendedorismo es significativo en comunidades en las que el cambio es visto como algo positivo.

Un punto que también cabe sumar a la discusión, aun cuando no se profundizará sobre el mismo, son las capacidades que los policy makers y empleados del Gobierno Local tienen para abordar problemáticas relacionadas a la gestión del desarrollo productivo. Se habla del “emprendedor del sector público” (Morris y Jones, 1999) en contraposición a los funcionarios públicos tradicionales "... the outstanding fact that differentiates public entrepreneurs from ordinary managers and politicians is their ability to alter the existing allocation of scarce public resources in fundamental ways." (Morris y Jones, 1999). Este “agente emprendedor” (que puede ser una persona o un grupo de personas) es quien habilita el proceso emprendedor y quien asume la responsabilidad del mismo, tal como ocurre en el desarrollo de un negocio y como hemos explorado en Capítulos anteriores. En particular, en el sector público el “evento emprendedor” referirá a “the conceptualization and implementation of a new concept, idea, process, product, service, or venture. (...) These include downsizing, or reducing the size of government; reengineering, or significantly redesigning the processes by which the work of government gets accomplished; and continuous improvement, or raising quality standards for service through participative management, bottom-up reform, and intrinsic motivation. Reinvention implies empowered employees who are able to effect innovative solutions to "customer" problems and needs, and the ability to do so is believed by advocates to be facilitated by each of these initiatives. Accordingly, employees at the lowest levels are encouraged to act entrepreneurially.” (Morris y Jones, 1999).

En esta línea, Patricio Narodowski (2008) acerca un cuestionamiento interesante planteando que “La suerte de la ciudad, como la de todos los territorios, depende de la capacidad de los sujetos urbanos de organizarse o de cambiar la estructura funcional del sistema utilizando de la mejor manera posible los recursos y las condiciones locales para hacerlo competitivo; el hacedor de política tiene que instrumentar los medios para que la descentralización residencial se

produzca junto con un crecimiento funcional de los centros de las coronas, se genera un policentrismo urbano [...]. No hay demasiadas referencias a la economía y la sociedad nacional en las que está inserta esa ciudad ni a lo que son esos “sujetos urbanos”, las diferencias jerárquicas existentes entre ellos, etc. Ambos elementos son centrales, sobre todo en los países subdesarrollados”.

Lograr forjar una cultura emprendedora excede el ámbito empresarial para convertir a los actores locales en agentes reflexivos. El mismo autor describe a “sujetos más autónomos, con producciones innovativas, con nuevas redes sociales, con aglomeraciones urbanas virtuosas que llevan adelante proyectos propios, con poblaciones que van retomando sus propias tradiciones, renovadas con un buen mix de competencia y solidaridad” (Narodowski, 2008); en definitiva actores capaces de generar procesos de innovación endógena, de resolver problemas más allá de la esfera productiva; actores que frente a un estímulo logren que las cosas sucedan.

Desde ya no todos los actores locales pueden considerarse tales por el sencillo hecho de que estén en un territorio. Madoery (2008) distingue entre actor social y agente del desarrollo, definiendo que “el actor es previo a la situación de acción y presenta, a priori, una inserción, una interpretación y una incidencia específica sobre la sociedad local. Pero el agente se constituye en la situación de acción, es decir, expresa intención sobre la sociedad local a través de sus actitudes y comportamientos. El agente es portador de estrategias”.

De esto se desprende que los actores locales que resultan críticos para el diseño e implementación de una política de desarrollo emprendedor, son sin duda *agentes del desarrollo* porque además de pertenecer a la localidad, se involucran activamente en la misma constituyéndose como actores reflexivos que implementan iniciativas.

En este mismo sentido, se inserta la discusión sobre la cuestión de la generación de capacidades locales para el abordaje de estos temas. Por un lado, hablamos de las capacidades concretas del estado local y por otro de las capacidades de los *agentes de desarrollo*. Respecto al primer punto, la capacidad estatal está “expresada en decisiones y acciones concretas en función de un objetivo general (el valor social) que será definido y redefinido de modo constante a través de la interacción política de individuos y grupos con intereses, ideologías y, sobre todo, diferentes dotaciones de recursos de poder” (Ministerio del Interior, 2011). Se distinguen entre:

- Capacidades administrativas: Implica a la habilidad de los estados de entregar en tiempo y forma bienes y servicios.

- Capacidades técnicas: Refiere a las facultades del Estado para analizar las políticas económicas y manejar las macroeconómicas.
- Capacidades políticas: Atiende a las posibilidades de responder a demandas e intereses sociales, de incorporar procesos de participación social en la toma de decisiones y en la solución de conflictos.
- Capacidades institucionales: Hace referencia a la aptitud del Estado para definir las normas que regulan la interacción política y económica.

La definición de capacidad estatal anteriormente planteada, se enriquece con el aporte de Pablo Costamagna (2015) que agrega “la habilidad que tienen los individuos, grupos, instituciones y sistemas en general para identificar y resolver sus problemas; para desarrollar e implementar estrategias que les permitan conseguir sus objetivos que están dirigidos a dar respuestas a las necesidades y responsabilidades el desarrollo de una manera sostenible”. Aquí, haciendo referencia a las capacidades de los *agentes de desarrollo* es crítico correrse del análisis individual de cada persona y hacer un esfuerzo por identificar las necesidades de los agentes en tanto partes de un sistema complejo.

No puede quedar por fuera de esta discusión, la dimensión política. Al respecto Oscar Madoery (2008) propone que la política de Desarrollo Endógeno “reconoce las diferencias de intereses e interpretaciones, pero entiende que es posible canalizar el conflicto social, que es posible crear “anclajes institucionales” que favorezcan la participación, el diálogo y la legitimación política. La sociedad es una realidad en permanente construcción y lo político es su principio movilizador, dinamizador”.

A los fines de este trabajo, la dimensión política se visualiza en la decisión de los policy makers locales de diseñar e implementar políticas de desarrollo emprendedor, respondiendo a las demandas ciudadanas y políticas sobre estos temas, que son vistos como herramientas del desarrollo productivo individual y colectivo. En esta línea, el estudio de los determinantes del desarrollo emprendedor desde el punto de vista de territorio resulta fundamental para generar políticas productivas responsables y con impacto.

Sin embargo, hasta ahora nos detuvimos en las condiciones locales para promover emprendimientos. Vale la pena pensar, qué emprendimientos son los que más contribuyen al desarrollo local. En el capítulo precedente analizamos diversas clasificaciones de emprendedores. Las evidencias existentes indican que tres de cada cuatro microempresas que nacen en América

Latina podrían ser catalogadas como autoempleos, o como microempresas de subsistencia y baja productividad (Schoar, 2010; CAF, 2013). En otras palabras, son microempresarios que desarrollan pequeñas actividades comerciales o artesanales con pocas perspectivas de crecer y cuya motivación principal para emprender es la falta de oportunidad para conseguir un empleo. En gran medida, se trata de asalariados desempleados “encubiertos” bajo la forma de la actividad emprendedora (CAF, 2013).

No sorprende, entonces, ver las estadísticas que indican que el segmento de microempresas no crece en general hacia segmentos de pequeñas o medianas empresas. Los datos disponibles para Argentina muestran que apenas el 22% de las empresas pequeñas existentes en 2010 eran el resultado de la evolución positiva de las microempresas de 2003, porcentaje que cae al 5% si se considera a las empresas medianas en 2010 (Rojo, 2012). Estas evidencias muestran que, sin desconocer que estas actividades de autoempleo o la microempresa de subsistencia ofrecen una salida individual a los propios involucrados en el corto y mediano plazo, su contribución desde el punto de vista del desarrollo es muy limitada.

A diferencia de lo anterior, el emprendimiento dinámico, que es el que se basa en proyectos con potencial de crecimiento y que son capaces de generar al final del período de tres a cuatro años de mayor mortalidad (al menos) una nueva PyME competitiva con potencial de seguir creciendo. Sin duda estos emprendimientos hacen un aporte diferencial al desarrollo local. “En un mundo cada vez más integrado económicamente como es el actual, la innovación se ha convertido en el principal factor diferencial de las empresas y las economías. (...) la creación y adopción de las innovaciones han de relacionarse con la dinámica que conlleva la pugna competitiva de las empresas en los mercados de bienes y de factores” (Vázquez Barquero, 2005).

b. Caracterización de los gobiernos locales argentinos

En base a lo dicho en los párrafos precedentes, el estudio de los condicionantes del desarrollo emprendedor a nivel local es fundamental y poco abordado por los estudiosos del tema.

Desde el punto de vista de las funciones y obligaciones de los gobiernos locales, a partir de la década de los años 80, y con más profundidad desde los años 90 los estados nacionales latinoamericanos llevaron adelante una serie de reformas estructurales, para paliar la crisis resultado del crecimiento de sus deudas externas. Dichas reformas involucraron, entre otros

aspectos, una transferencia de funciones y responsabilidades hacia los niveles subnacionales de gobierno (gobiernos locales y gobiernos intermedios), que en la mayoría de los casos no fue acompañada de una descentralización de recursos fiscales. El Pacto Fiscal en el marco de la descentralización de competencias supuso para los gobiernos locales mayor presión en tanto tuvieron que empezar a dar respuestas más amplias a la ciudadanía. En Argentina, por su sistema federal, la descentralización implicó diversas configuraciones y por tanto una diferente capacidad de acción de acuerdo a los distintos recursos disponibles.

Las demandas ciudadanas se incrementaron al tiempo que la estrategia económica de los años 90 de mayor apertura externa de la economía nacional y la mayor exposición de los sistemas productivos locales ante las exigencias de la economía global implicó que muchos sistemas productivos tradicionales entrarán en decadencia, con fuerte impacto en términos sociales por el aumento del desempleo y la pobreza en muchos de los territorios.

La creciente globalización fue y es otro de los disparadores de reformas estructurales en los campos de la economía, la sociedad y a política pública. Los actores sociales debieron adaptarse a las nuevas circunstancias, tratando de buscar nuevas oportunidades para el despliegue de sus recursos y potencialidades y enfoques más apropiados para enfrentar los problemas y demandas por parte de la sociedad. En pocas palabras, las reformas estructurales de los estados latinoamericanos y la globalización generaron amenazas y oportunidades sobre las distintas realidades territoriales y evidenciaron que las particularidades de las localidades son de suma importancia.

Hoy, en Argentina, las competencias municipales pueden describirse según si son concurrentes con la Nación y la Provincia, con la provincia o de exclusiva responsabilidad del municipio.

En palabras de Daniel Cravacuore (2016) “Las competencias concurrentes entre el gobierno nacional, los provinciales y los municipales son la construcción de obras de infraestructura, la atención de la población en situación de pobreza e indigencia, la defensa del consumidor, la promoción del desarrollo económico, el fomento del deporte, la atención de la salud, la reglamentación de terminales de carga y pasajeros, la regulación del transporte automotor, la promoción turística y la gestión del patrimonio cultural y natural; por otro lado, existen un conjunto de competencias compartidas entre el gobierno provincial y las municipalidades, como la provisión de servicios públicos, la administración de redes de agua y cloacas y la atención de la

salud. Por último, existe un conjunto de competencias municipales exclusivas, que históricamente se limitaron a tres grandes campos de intervención:

- La construcción y el mantenimiento de la infraestructura urbana, incluyendo la provisión de alumbrado público, el aseo y la recolección de residuos sólidos urbanos, la construcción y reparación de calles y caminos vecinales, la conservación de parques y paseos públicos, el cuidado de cementerios y el mantenimiento del equipamiento urbano;

- La regulación y control de las actividades que se desarrollan en el territorio, incluyendo la regulación sobre el hábitat -como la emisión de permisos de construcción de viviendas-, las actividades económicas -por ejemplo, la habilitación de emprendimientos de actividades económicas- y el tránsito urbano;

- La asistencia a la población en riesgo, a través de la asistencia social directa, la atención de la salud de baja complejidad y la defensa civil ante desastres naturales.”

Pero, además de las competencias asignadas formalmente por la Constitución Nacional, las constituciones provinciales e incluso las cartas orgánicas municipales, desde los años 90 en adelante los gobiernos asumieron un conjunto de nuevas responsabilidades dentro de las que se incluye la promoción económica: “La promoción económica, mediante el apoyo financiero a la micro, pequeña y mediana empresa, la creación de agencias de desarrollo local, la elaboración de planes estratégicos, el desarrollo de programas de promoción del comercio exterior y de formación de recursos humanos, el impulso de infraestructura productiva, la formación de consorcios intermunicipales, la incubación de empresas, la promoción del empleo productivo y el fomento de la economía social” (Cravacuore, 2016).

De alguna manera, el componente productivo en general y en particular la figura del emprendedor, comenzó a emerger como un bien público³⁰. El Gobierno Local puede ser un vehículo importante de promoción para los empresarios, emprendedores, con una visión sobre

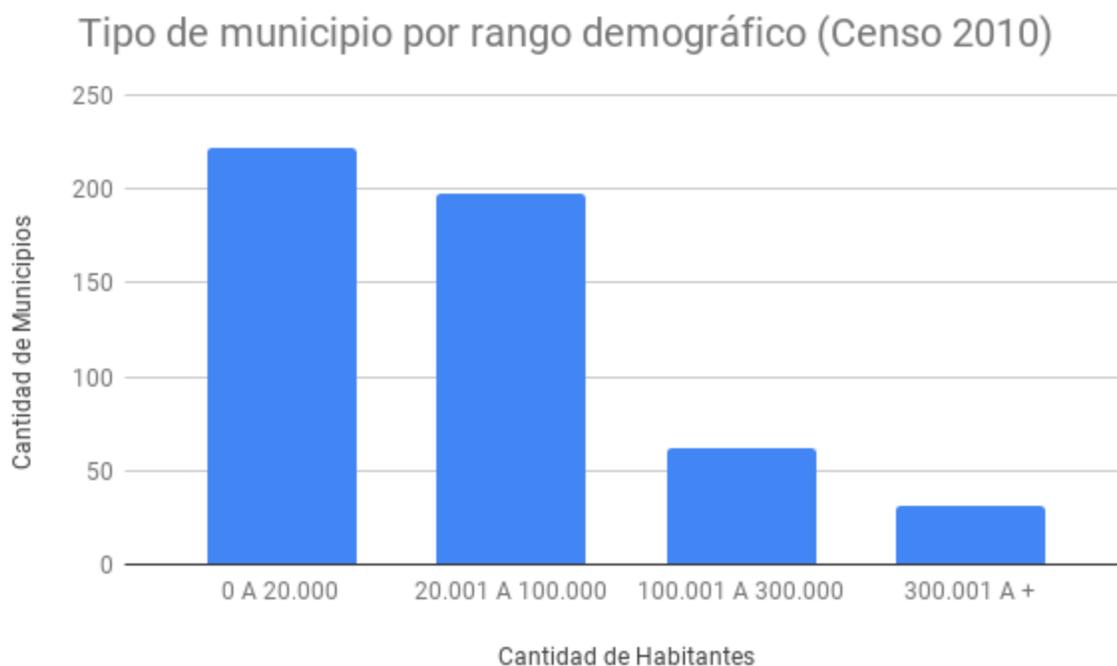
³⁰ Para este trabajo entenderemos como *bien público* aquel cuyo consumo es indivisible y que puede ser consumido por todos los miembros de una comunidad sin excluir a ninguno. Como el alumbrado de las calles, los parques, la defensa nacional, las políticas de medio ambiente o las de desarrollo emprendedor, entre otras cosas. Cualquier bien que se considere como bien público deberá cumplir con tres consignas: a) Se consumen conjuntamente, dando utilidad a más de un consumidor a la vez; b) No se puede excluir a un individuo o a un colectivo de su consumo; c) El consumo no es rival: que lo consuma un nuevo individuo no afecta o limita el consumo al resto de consumidores.

políticas económicas de promoción de la innovación, de diferenciación de productos, de integración de procesos productivos a cadenas globales de valor y de vinculación entre atributos territoriales y productivos. La estrategia de innovación tiene un rol central en el crecimiento y la competitividad de las localidades.

En nuestro país la definición de las características de lo que implica un “Gobierno Local” es provincial. En la reforma constitucional de 1994 el artículo N°123 reza “Cada provincia dicta su propia Constitución, conforme a lo dispuesto por el art. 5° asegurando la autonomía municipal y reglando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero” (Constitución Nacional, 1994). Así es que “Cada provincia define la diferenciación de sus gobiernos locales, existiendo algunas que no hacen esta diferenciación mientras que otras definen hasta cinco tipos distintos entre municipalidades de distinta categoría y gobiernos locales no municipales. Argentina tiene, de acuerdo a los últimos datos relevados, un total de 2.391 gobiernos locales, de los cuales 1.129 son municipalidades y 1.262 son gobiernos locales sin jerarquía municipal. Estos últimos responden a distintas denominaciones: comisiones de fomento, juntas rurales, juntas de gobierno, comisiones municipales, delegaciones de fomento y comunas, que no representan un tipo particular sino meros nombres que asignan las distintas constitucionales provinciales; de modo que una comuna puede tener atributos que en otra provincia solo están reservados a una municipalidad. Estos gobiernos locales, no tienen ninguna subordinación jurídica respecto de otras municipalidades, sino que representan una institución autónoma en un territorio particular”.

De esto se desprende que la disparidad entre los gobiernos locales es abismal: yendo desde la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (con más de 3.000.000 de habitantes) hasta Colonia Iturraspe (Córdoba) con 6 habitantes en su tejido urbano³¹. Esta disparidad es la principal razón que explica la necesidad de un estudio y análisis pormenorizado del rol del Gobierno Local en el desarrollo emprendedor.

³¹ Censo de Población, Hogares y Vivienda de 2010.



Fuente: Elaboración propia, de acuerdo a datos del INDEC, Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010, 2019.

No es siquiera necesario aclarar que no tienen las mismas capacidades, recursos y problemáticas, los gobiernos locales de mayor dimensión o aquellos que se ubican en áreas metropolitanas que aquellos con poca población. En este contexto considero que el número de entre 30.000 y 50.000 habitantes es un número de frontera, siendo que estamos en presencia de una ciudad con servicios públicos (incluso el tendido de fibra óptica), que está conectada por rutas nacionales y/o provinciales, que tiene alguna actividad industrial. Pero, sin embargo, sufren de algunas insuficiencias en temas más sofisticados: no suelen contar con aeropuertos, no disponen de infraestructura de salud de alta complejidad, no tienen densidad de oferta universitaria, entre otras características.

Podríamos a los fines de bajar a la tierra esta descripción hacer una somera recopilación de algunos datos que nos permitan tomar una fotografía rápida de las características de un gobierno municipal promedio de Argentina de entre 30.000 y 50.000 habitantes. De ahí que en la tabla debajo encontraremos datos de cinco municipios de cuatro regiones de nuestro país.

Nombre Ciudad y Provincia	Cant. de Habitantes (Censo 2010)¹	Presupuesto anual	Calidad Satisfactoria de Conexiones a servicios básicos²	Cant. de Puestos de Trabajo³	Cant. de Empresas Privadas⁴	Metropolitana (si/no)	Aeropuerto (Si/No)⁵	Educación Universitaria⁶
Trenque Lauquen (Buenos Aires)	43.021	\$1.244.247.836,19 ⁷	78,18%	4.214	1060	No	No ⁸	Si ⁹
Rosario de Lerma (Salta)	38.702	\$136.000.000 ¹⁰	32,52%	3.542	307	No	No	No
Zapala (Neuquén)	36.549	\$630.841.165,66 ¹¹	82,18%	1.654	336	No	Si ¹²	Si ¹³
Mercedes (Corrientes)	40.667	\$252.878.181,82 ¹⁴	50,94%	1.457	406	No	No ¹⁵	Si ¹⁶
Apóstoles (Misiones)	42.249	\$210.000.000 ¹⁷	4,38%	4.160	410	No	No ¹⁸	Si ¹⁹
San Justo (Santa Fe)	40.904	\$278.511.109,67 ²⁰	39,12%	3.677	678	No	No	Si ²¹

¹Datos obtenidos de: <https://www.sig.indec.gov.ar/censo2010/>. Consultada en 24 de junio de 2018

²Responde a la “Calidad de conexión a servicios básicos (INCALSERV)” del Censo de Población, Hogares y Viviendas de 2010. Refiere al tipo de instalaciones con que cuentan las viviendas para su saneamiento. Para este indicador, se utilizan las variables procedencia del agua y tipo de desagüe. Se considera *satisfactoria*: aquellas viviendas disponen de agua a red pública y desagüe cloacal; *básica*: aquellas viviendas que disponen de agua de red pública y el desagüe a pozo con cámara séptica; *insuficiente*: engloba a las viviendas que no cumplen ninguna de las 2 condiciones anteriores. Para este análisis describimos el porcentaje de viviendas identificadas como *satisfactorias*. Información obtenida de <https://redatam.indec.gob.ar/> consultada el 04/08/2018.

³ Empleo Privado formal a Marzo de 2018. Datos obtenidos de la Secretaría de Transformación Productiva del Ministerio de Producción y Trabajo de la Nación en Julio de 2018. Disponibles en <http://mapaprod.produccion.gob.ar>

⁴ Fuente: Empresas privadas, por tamaño y edad (2017). Estimaciones de la Secretaría de la Transformación Productiva sobre la base de registros administrativos de SIPA y AFIP. Ministerio de Producción y Trabajo de la Nación.

Notas: La definición de empresa privada incluye sociedades anónimas con participación estatal (Ej. YPF S.A.); excluye empresas cuyas actividades principales pertenecen a las letras T, O y U, por no considerarlas actividades productivas; excluye registros que pertenecen a actividades ocupacionales (Ej. estudiantes o jubilados); el tamaño de las empresas se asigna en función de la cantidad de puestos de trabajo que posea: Micro (1 a 9 puestos), Pequeña (10 a 49), Mediana (50 a 200) y Grande (Más de 200); el tamaño de las empresas se establece en función de los puestos de trabajo del año 2017.

⁵ Datos obtenidos de: <http://www.aa2000.com.ar/>. Consultada el 03/06/2018.

⁶ Datos obtenidos de: https://www.altillo.com/universidades/universidades_arg.asp Consultada el 03/06/2018.

⁷ Obtenido de Ordenanza 4776/18 Honorable Concejo Deliberante Trenque Lauquen. 11/05/2018

⁸ Cuenta con Aeródromo Ñanco Lauquen (LAU).

⁹ Cuenta con una Sede Regional de UTN (<http://www.utn.edu.ar/Dependencias.aspx?id=413>) y con un Centro de Estudios Universitarios que dicta carreras de numerosas universidades (<http://www.trenquelauquen.gov.ar/wordpress/wp-content/uploads/Estudia-en-Trenque-Lauquen.pdf>)

¹⁰ Obtenido de Ordenanza 2715 Expte 85091 Fecha 02/01/2018. Municipalidad de Rosario de Lerma, Salta.

¹¹ Obtenido de Ordenanza 32/18 Honorable Concejo Deliberante de Zapala. 28/06/2018

¹² No está operativo.

¹³ Cuenta con una sede de la Universidad Nacional del Comahue (<http://www.uncoma.edu.ar/oferta/?ubicacion=9>)

¹⁴ Obtenido de: ORDENANZA N°1155/17. Honorable Concejo Deliberante de Mercedes, Corrientes. Proyecto de Cálculo de Recursos y Presupuesto de Gastos del D.E.M. para Ejercicio 2018. Mercedes Corrientes. 22 de diciembre de 2017

¹⁵ Cuenta con Aeródromo Mercedes (RCE)

¹⁶ Cuenta con una sede virtual de Universidad Nacional del Chaco Austral (<http://www.uncaus.edu.ar/index.php/7-noticias/810-uncaus-virtual-inauguro-nueva-sede-en-mercedes-corrientes>) y un Centro de Aprendizaje de la Universidad S. XXI (<https://21.edu.ar/sedes#tab-branches-centers>)

¹⁷ Obtenido de ORDENANZA N°86/2017 y 87/2017. Honorable Concejo Deliberante de Apóstoles, Misiones. Apóstoles 11 de diciembre de 2017.

¹⁸ Información obtenida de

http://www.apostoles.gov.ar/index.php?option=com_content&view=article&id=52&Itemid=172 visitada el 25/08/2018

¹⁹ Tiene un Centro de Aprendizaje Universitario de la Universidad S. XXI. Información disponible en: <https://21.edu.ar/content/centro-de-aprendizaje-universitario-apostoles-apostoles>

²⁰ Obtenido de: Ordenanza N°3068/18. Honorable Concejo Deliberante de San Justo, Santa Fe. 29 de junio 2018.

²¹ Tiene un centro de Aprendizaje Universitario de la Universidad S. XXI. Información disponible en: <https://21.edu.ar/content/centro-de-aprendizaje-universitario-san-justo-santa-fe-san-justo>

El set específico de indicadores propuesto tiene por objetivo mejorar la comparabilidad de San Justo, Santa Fe con un promedio ponderado de ciudades equivalentes en términos de cantidad de habitantes y potencialidad económica. La elección de los indicadores de a) presupuesto, b) porcentaje de habitantes con acceso a cloacas, c) cantidad de puestos de trabajo correspondientes al sector privado, d) cantidad de empresas privadas, e) si es o no metropolitana, f) si tiene o no aeropuertos de uso comercial frecuente, g) si ofrece o no educación universitaria; responde a una serie de razones. El presupuesto municipal anual muestra las posibilidades de contratabilidad del municipio, y por tanto de incidir en el ciclo económico local. La calidad del acceso a conexiones a servicios básicos (agua de red y desagüe cloacal) nos muestra la tasa de inversión social histórica, esto implica que no es un dato de coyuntura: una vez instaladas van aumentando los niveles de cobertura. Puede ocurrir que un municipio esté disfrutando de un período de excepcionalidad económica, pero un gran porcentaje de viviendas con calidad básica o insuficiente de conexiones a esos servicios nos permite dar cuenta de un pasado de pobreza. Por otro lado, también indica el grado de cohesión social. Los puestos de trabajo de la economía privada formalizados muestran los niveles de emancipación del empleo público que tiene la sociedad como resultado del dinamismo económico. Esto último relacionado con la cantidad de empresas nos permite pensar el grado de concentración o dispersión de la actividad económica. La conectividad aérea y la educación superior universitaria, son una muestra de los servicios públicos sofisticados que puede ofrecer un municipio, además de la posibilidad de los bienes y servicios locales de integrarse en la economía regional o global y del acceso a mano de obra calificada. Por último, los comportamientos urbanos y económicos de las zonas metropolitanas son distintos a las no

metropolitanas, por eso es pertinente marcar la distinción. Finalmente, este conjunto de indicadores también responde a la accesibilidad: un número infinito de variables a comparar hace la tarea inabordable, eso obliga a determinar un número limitado de indicadores a analizar.

Trenque Lauquen, provincia de Buenos Aires, es una localidad con bajo nivel de desempleo y alta cohesión social. Si bien económicamente es muy fuerte el sector agrícola, la ciudad de Trenque Lauquen ha diversificado su economía y los servicios ocupan el 24,36% del empleo privado formal, y las industrias manufactureras el 6,21%³². Esta diversificación productiva se evidencia en el alto número de empresas por habitante, en comparación con otras ciudades de su mismo tamaño. Por otro lado, la oferta de servicios públicos es destacable, reflejada en el porcentaje de calidad satisfactoria de las conexiones a los servicios básicos, y en la oferta de educación superior.

Rosario de Lerma (Salta) muestra una concentración de la fuerza de empleo privado formal en pocas actividades productivas de baja remuneración. De hecho, el 36% está vinculado a la manufactura de cueros y el 36,44% al cultivo de tabaco. Luego, que el 32% de la población acceda satisfactoriamente a conexiones a servicios básicos, da cuenta de una baja tasa de inversión social.

Mercedes (Corrientes), se destaca por la preponderancia de la actividad ganadera y arrocera (29,55% del empleo privado formal) y también la de transporte (30,46%). La muy baja cantidad de personas ocupadas en el empleo privado formal y el bajo porcentaje de acceso satisfactorio a conexiones de servicios básicos, contribuye a pensar que existe segmentación social. Asimismo, la educación superior disponible es virtual, con presencia de sedes con acceso a internet de dos universidades.

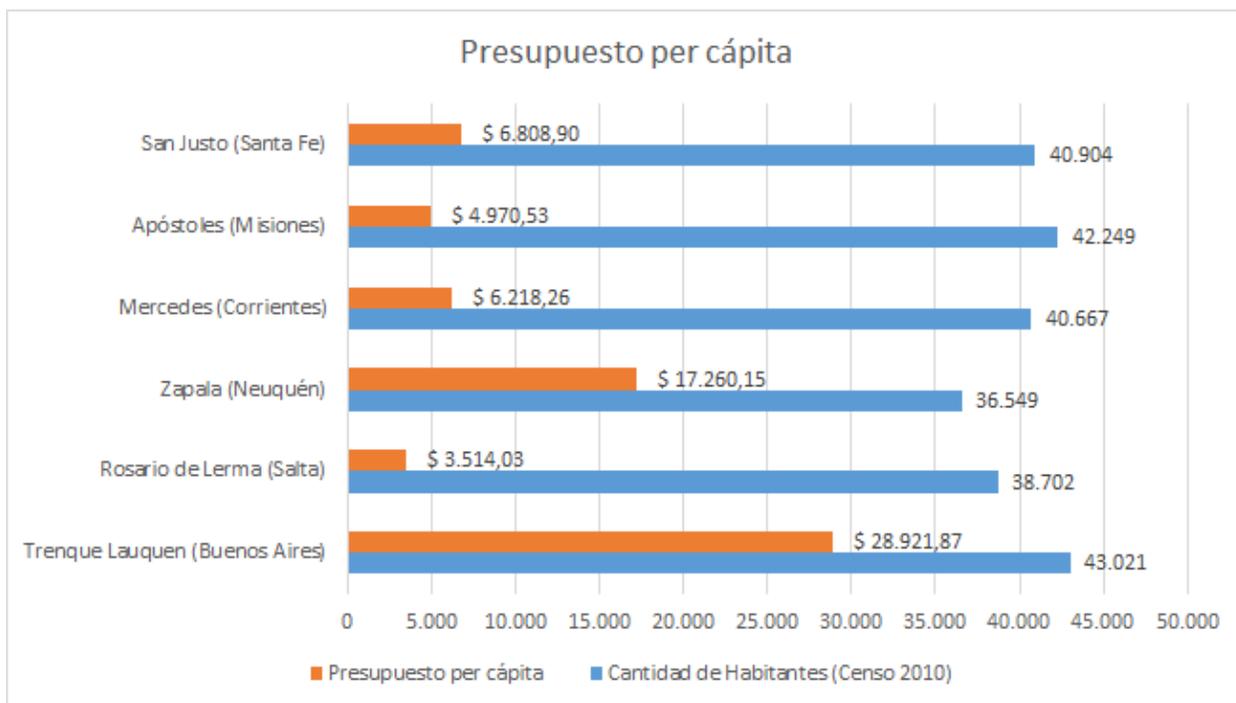
Zapala (Neuquén), cuenta con una alta tasa de cobertura de servicios básicos satisfactorios, que apunta a una tasa de inversión social histórica muy alta. Por otra parte, productivamente es la más diversificada de las ciudades analizadas, pues ninguna actividad económica supera el 21% del empleo formal registrado: Comercio al por mayor y menor (20,96%) con preponderancia del comercio al por menor; Transporte y Almacenamiento (18,98%); Industrias Manufactureras (11,21%) con fuerte participación de fabricación de coque y otros productos de la refinación del petróleo, pero también de otros productos minerales no metálicos. Es interesante el porcentaje de actividades profesionales, científicas y técnicas con particular preponderancia de las actividades

³² Datos obtenidos de <http://mapaprod.produccion.gob.ar/#/dashboard> consultado el 04/08/2018

de arquitectura e ingeniería (3,51%); porcentaje que es notablemente superior que en las demás localidades. Todo lo anterior está directamente vinculado con la producción petrolera, que por otro lado indica períodos de ciclicidad muy fuerte por la alta dependencia de este mineral. Por último, cuenta con educación universitaria por tener sede de la Universidad del Comahue.

Apóstoles (Misiones), similar al caso de Rosario de Lerma comentado más arriba, muestra una concentración de la fuerza de empleo privado formal en pocas actividades productivas. La industria local que concentra el 40,6% del empleo privado es la alimenticia, dedicada a la producción de Yerba Mate (Molinos, secaderos), arroz y maíz (molinos), y té. También la agricultura en general y la extracción de madera. Sin embargo, de todas las localidades presentadas es la que da cuenta de la mayor cantidad de puestos de trabajo, aún con menor cantidad de empresas. En general, este tipo de industrias suelen ofrecer salarios relativos bajos.

En términos de presupuesto, vemos que se presentan distancias abismales entre el presupuesto por habitante de cada una de estas 5 localidades. Trenque Lauquen lidera el ranking con un monto de \$28.922 per cápita y Rosario de Lerma cae última con \$3.514³³.



³³ El presupuesto considerado para este trabajo corresponde al aprobado para el año 2018. Sin embargo, cabe aclarar que el presupuesto ese año superó los 100 millones de pesos por una obra extraordinaria del plan de hábitat. Concejales de la localidad indican que tradicionalmente el presupuesto no supera los 80 millones de pesos siendo el presupuesto por habitante de alrededor de \$2.067.

Este pequeño análisis nos permite construir un juicio justo para San Justo, que es la localidad que estudiaremos en profundidad. Si no se corre el riesgo de que el caso sea ectópico: rompe la utilidad del promedio.

En términos presupuestarios, en función del cuadro anterior, queda en evidencia que San Justo es una de las localidades que menor presupuesto tiene por habitante. Sin embargo, podríamos decir que la cantidad de empresas es alta con respecto al resto de las localidades analizadas, como también lo es el empleo privado formal. Por último, con excepción de Zapala, ninguna tiene aeropuerto lo que las hace equivalentes en términos de conectividad, y sí cuenta con formación universitaria de algún tipo, lo que permite que los jóvenes de la localidad encuentren espacios de contención y para el desarrollo profesional.

Con todo, la localidad de San Justo es equivalente a las demás en tanto las variables de si tiene aeropuerto o no y la disponibilidad de oferta universitaria; se destaca por la actividad privada (Cantidad de empresas y cantidad de puestos de trabajo en el sector privado formal); pero queda por debajo de la media en tanto oferta de servicios públicos y presupuesto por habitante.

c. Justificación del Caso San Justo

Como se propuso en párrafos anteriores, el territorio funciona como un sistema y en esa conceptualización la escala es determinante de la posibilidad o de la imposibilidad del desarrollo de algunos modelos de negocios. Así como los espacios metropolitanos son receptivos a negocios de diversos volúmenes y sectores, las ciudades que han pasado un cierto umbral de la oferta de servicios de proximidad (10.000 habitantes), en las que aparecen otros servicios más complejos (sanitarios, de conectividad, educativos, entre otros) pero que mantienen una escala mediana/baja (hasta 150.000/ 200.000 habitantes) tienen todavía las ventajas de las cortas distancias, de la organización simplificada, del conocimiento cercano entre sus habitantes, pero tienen ya el volumen que permite operar en términos institucionales y la aparición y crecimiento de empresas de distinto porte.

En ese sentido, en Argentina, hay ciudades medianas ampliamente favorecidas, por ser capitales de provincia y eso implica un volumen de gasto público superior al resto de las ciudades con la misma escala; y otras que han crecido a la luz de los servicios que le ofrecen al *hinterland*

contiguo, en particular en términos productivos. Para este trabajo de tesis, es interesante estudiar este último caso, el de aquellos municipios cuyo crecimiento y evolución urbana no ha dependido de los *anabólicos* del gasto público sostenido en el tiempo, sino de haberle podido proveer al entorno productivo de servicios y respuestas que la hacen funcional para el entorno en el que se desenvuelve.

Este es el caso de la Ciudad de San Justo, provincia de Santa Fe, que analizaremos en el Capítulo siguiente.

Capítulo 4: El caso San Justo

En este capítulo me propongo mirar la infraestructura del desarrollo emprendedor de la Ciudad de San Justo en función de las “4C” que componen las diferentes áreas de intervención de política y en función de los tipos de política de fomento al emprendimiento dinámico (de I a VI). La mirada que se tendrá sobre las acciones y los procesos es la de un visitante certificado quien elige analizar determinadas propuestas y acciones del Gobierno Local para identificar el aporte al desarrollo emprendedor de la ciudad.

a. Caracterización demográfica

i. Descripción. Ubicación. Historia

San Justo es la ciudad cabecera del departamento que lleva el mismo nombre en el centro de la provincia de Santa Fe. De acuerdo con el Censo de Población, Hogares y Viviendas del año 2010 la población total de la ciudad era de 22.521 habitantes (11.632 mujeres y 10.889 hombres). Tomando la variación relativa de 1,3 puntos entre los censos de 2001 y 2010, se estima que en la actualidad San Justo cuenta con alrededor de 22.814 habitantes.

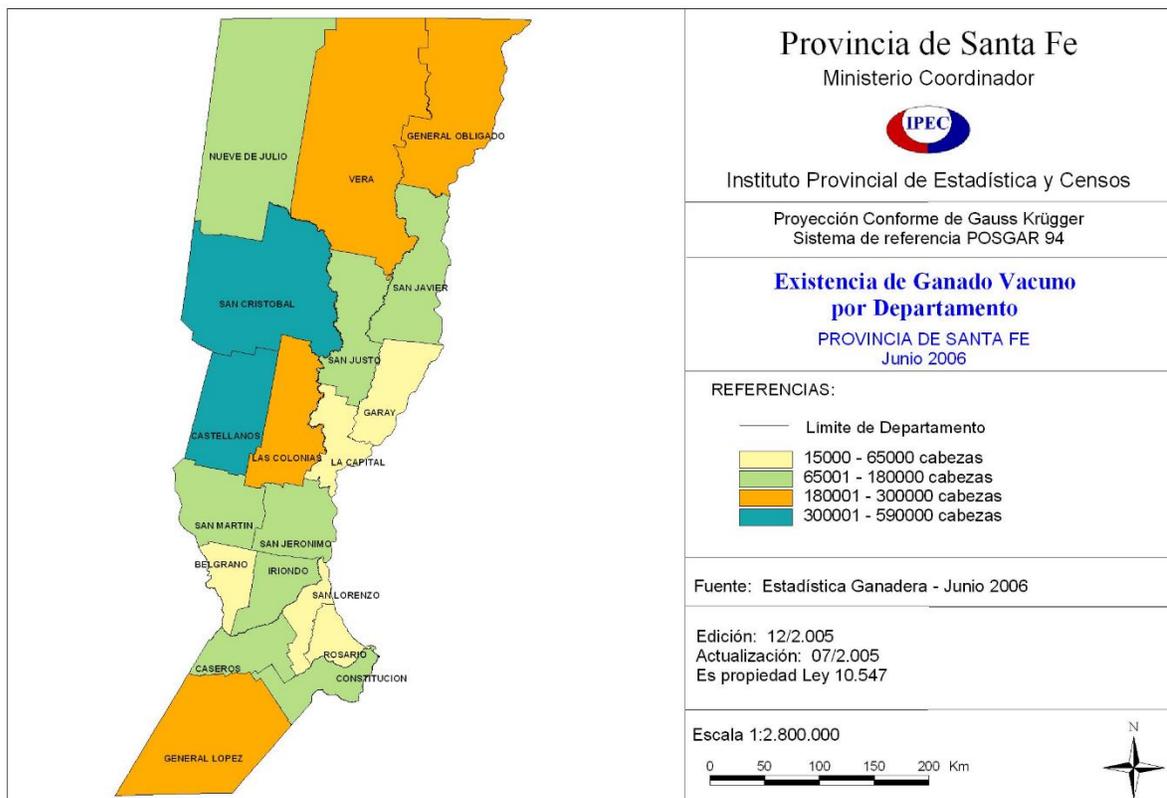
El Departamento está compuesto además por las siguientes localidades: Gobernador Crespo (5.564 habitantes), La Criolla (2.318), Videla (2.265), Marcelino Escalada (1.807), Vera y Pintado (1.168), Pedro Gómez Cello (755), San Martín Norte (681), Ramayón (672), Colonia Dolores (557), Silva (515), La Penca y Caraguata (506), Naré (493), Cayastacito (410), Angeloni (308), La Camila (171), San Bernardo (103), Esther (90).

Administrativamente, San Justo cuenta con un Intendente, mientras que el resto de las localidades cuentan con presidentes comunales. El Departamento está representado por un Senador Provincial por el Departamento. Las tres figuras son elegidas por el voto de los ciudadanos, pero varía su período de mandato: Tanto el Intendente de la localidad de San Justo como el Senador Provincial por el Departamento tienen un período de mandato de 4 años, mientras que los Presidentes Comunales son renovados cada dos años.

Por su ubicación San Justo se ubica dentro de la traza de la Ruta Nacional N° 11, la cual cruza de norte a sur, siendo la principal vía de comunicación terrestre para conectarse con los principales centros poblados, por ejemplo, al sur: Santa Fe (100 Km), Rosario (288 km), Buenos Aires (550 km). También sirve de acceso al Mercosur, comunicándonos por ej. Con Asunción del

Paraguay (700 km). El distrito central cuenta con una superficie de 790 km², y se encuentra en una zona de llanura conocida como “Pampa Húmeda Argentina”.

La ciudad de San Justo es la cabecera de la microrregión, y el departamento limita al Norte con el Departamento Vera, al Sur con el Departamento La Capital, al Este con los Departamentos San Javier y Garay, y al Oeste con el Departamento San Cristóbal, todos de la Provincia de Santa Fe. Asimismo, el territorio está flanqueado al este por el Saladillo Dulce y Saladillo Amargo. Y al oeste, por el río Salado.



Fuente: www.Santafe.gov.ar/estadisticas

San Justo sufrió dos fundaciones. La primera en mayo de 1868, durante la presidencia de Bartolomé Mitre.

A mediados del siglo XIX, el gobierno junto a la banca y el comercio británicos, organizan la Nación. En efecto, finalizadas las luchas internas, comienza la llamada Organización Nacional.

Años antes, Don Mariano Cabal se muestra interesado en colonizar la región a fin de abrir camino al Chaco con fines colonizadores. Así, en 1867, firma un convenio con el gobierno provincial por el cual se compromete a fundar dos colonias en el paraje conocido como “Rincón de Avecucho”. Ubicado sobre la margen norte del río Salado, y lindante con los campos de Esquina Grande al sur, y Estancia Grande al este.

En función de esto se avanzó con la conquista de los territorios ocupados por los aborígenes, ampliando la línea de fronteras, asimismo se creó una red de caminos y mensajerías, y se fomenta la inmigración. Hacia 1869, la colonia ya está afincada. Las familias de inmigrantes italianos, españoles, franceses, suizos y otras argentinas fueron los primeros agricultores en arribar al lugar.

Sin embargo, a principios de la década del 70, debido a las continuas incursiones de los aborígenes, la decreciente situación económica de su fundador y una ola de sequías y malas cosechas los campos son abandonados.

Luego de un período de abandono, las tierras son adquiridas por el Dr. Simón de Iriondo quien retoma la idea de colonizarlas. En 1882, Cabal organiza la división de los campos y confecciona, junto al agrimensor Jonás Larguía, el plano definitivo de la ciudad. El mismo responde a la típica planificación latinoamericana clásica de la colonización española con una serie de manzanas organizadas alrededor de una plaza central. Se previó el cruce entre dos ferrocarriles: el Santa Fe-Resistencia y el Central Norte Argentino.

Históricamente, como la mayoría de las comunidades de la pampa húmeda, esta microrregión se fue desarrollando a partir de uno de los principales modos de conexión terrestre: el ferrocarril. Las principales líneas ferroviarias (por ejemplo, el ramal C del Ferrocarril Belgrano) conectaban a estas poblaciones con otras ciudades y se utilizaban para transportar cargas generales (cereal, carbón, petróleo, etc.).

Ciento cincuenta años después de su primera fundación, el mapa de la ciudad de San Justo es el que a continuación se presenta.

Mapa de la Ciudad de San Justo, Santa Fe.



Fuente: Elaboración propia, 2018.

Mapa de la Ciudad de San Justo, Santa Fe.

Visualización de Mancha Urbana



Fuente: Elaboración propia, 2018.

ii. Educación³⁴³⁵

Respecto del nivel educativo, algunos datos que resultan gráficos.

El total de personas del Departamento de San Justo que tienen Nivel Universitario o Post Universitario completo es de 895 lo que representa el 2% del total. Este se ubica un poco por debajo del total de la provincia de Santa Fe y el total Nacional, ambos del 5%.

Por otra parte, la cantidad de población de más de 5 años de edad que asiste a establecimientos educativos formales en el Departamento de San Justo es 11.811, que representa el 29% del total de los habitantes del Departamento. El mismo porcentaje se replica en la provincia de Santa Fe, mientras que en el agregado nacional el porcentaje asciende al 31%.

Por último, la tasa de analfabetismo de la localidad es de 2,2%. Un poco por encima del promedio provincial de 1,8%; y un poco por debajo del promedio total nacional de 2,43%³⁶.

iii. Servicios públicos.

En relación a los servicios públicos que ofrece, el Censo de Población, Hogares y Viviendas de 2010 indica que solamente el 38,59% de los hogares del departamento ofrecen una calidad satisfactoria en las conexiones a los servicios básicos. El 41,28% de los hogares presenta una calidad insuficiente de acceso, y el 20,13% un acceso básico.

Calidad de Conexiones a Servicios Básicos (San Justo, Santa Fe)			
Calidad	Casos	%	Acumulado %
SATISFACTORIA	5.06	8,59	38,59
BASICA	2.64	0,13	58,72

³⁴ Datos obtenidos de <https://redatam.indec.gov.ar> Consultados el 29/7/2018 con datos del Censo de Población, Hogares y Viviendas de 2010

³⁵ Todos estos datos son a nivel Departamento, no localidad, pues es la fracción más pequeña que permite analizar los resultados del Censo de Población, Hogares y Viviendas de 2010.

³⁶ Datos obtenidos de <https://www.sig.indec.gov.ar/censo2010/> Consultado el 22/07/2018.

INSUFICIENTE	5.413	1,28	100,00
Total	13.113	00,00	100,00

Fuente: INDEC, CENSO de Población, Hogares y Viviendas, 2010

Por otra parte, desde el relevamiento de la Organización de la Sociedad Civil Techo (2016) se identifica que desde 2008 hay un asentamiento (Barrio Reyes) con 30 familias en el partido de San Justo que tiene acceso irregular a los servicios públicos³⁷.

En cuanto a Internet, Javier Strada, Subsecretario de Producción de la localidad, indica que la conectividad es un “problema”. Hay sólo dos proveedores con servicio de baja calidad: Arnet que ofrece un servicio de 10 megas y un proveedor regional CH Sistemas que es muy inestable. Queda claro que falta infraestructura para poder mejorar el servicio.

iv. Conectividad: accesos y transporte.

Cómo se dijo previamente, en el punto i) de este apartado, la ciudad de San Justo está ubicada en la traza de la Ruta Nacional N° 11, la que cruza la ciudad de Norte a Sur, y la conecta con Santa Fe (100 Km), Rosario (288 km), Buenos Aires (550 km). Por la misma ruta, a 110 km se conecta con el Aeropuerto Sauce Viejo, pero no existen medios de transporte públicos para llegar.

La ciudad cuenta también con una Terminal de Ómnibus “José de San Martín” que conecta al municipio mediante colectivos con otras ciudades.

v. Desarrollo Productivo/Ámbitos³⁸

Continuando con la caracterización de la ciudad, El 46% de su población tienen entre 20 y 40 años de edad, bastante superior al promedio que se registra a nivel nacional (30%). Cerca del 40% de los jóvenes tienen formación terciaria y/o universitaria. Si bien la mayoría de los jóvenes se van a estudiar a otras localidades (Rosario o Santa Fe), la mayoría de ellos vuelven a San Justo a desarrollar su carrera profesional.

³⁷ Datos obtenidos de <http://relevamiento.techo.org.ar> Consultado el 20/05/2018

³⁸ Datos obtenidos de <https://www.sig.indec.gov.ar/censo2010/> Consultado el 22/07/2018.

En grandes números, en el departamento de San Justo³⁹ hay 678 empresas, 3677 puestos de empleo formalizados, 5395 puestos de trabajo de la economía informal⁴¹, 1 empresa grande (García Hermanos Agroindustrial, más conocida como Tregar) y 3 empresas dinámicas⁴². Cabe aclarar que García Hermanos Agroindustrial está ubicada en la localidad de Gobernador Crespo, no en la localidad de San Justo. De cualquier forma, sus empleados residen en todo el departamento.

Del universo de empresas de reciente creación, emprendedores o empresas de menos de 7 años de vigencia hay un número total de 269 que generan 602 empleos. Es decir que 39,6% de las empresas de la localidad son jóvenes (inferior al total nacional del 49%) y comprenden el 16,4% del empleo privado. Las empresas pymes de hasta 200 empleados tienen un peso muy significativo a nivel local en el empleo, y están fundamentalmente vinculadas al sector de servicios para maquinarias agrícolas, construcción, automóviles y metalúrgicas.

Por otro lado, el sector público tiene un peso significativo en el empleo: cerca del 35% de la población trabaja para el estado en sus distintos niveles.

En el cuadro que sigue se observa un detalle de la evolución del empleo privado formal entre julio de 2015 y 2016 y el porcentaje que ocupa dentro del total nacional por sector económico.

³⁹ La información que se detalla a continuación corresponde a todo el departamento de San Justo, incluyendo las localidades que se detallaron más arriba. Al momento, no se dispone de información detallada a nivel localidad.

⁴⁰ Fuente: Estimaciones de la Secretaría de la Transformación Productiva sobre la base de registros administrativos de SIPA y AFIP.

Notas:

La definición de empresa privada incluye sociedades anónimas con participación estatal (Ej. YPF S.A.).

Excluye empresas cuyas actividades principales pertenecen a las letras T, O y U, por no considerarlas actividades productivas.

Excluye registros que pertenecen a actividades ocupacionales (Ej. estudiantes o jubilados).

El tamaño de las empresas se asigna en función de la cantidad de puestos de trabajo que posea: Micro (1 a 9 puestos), Pequeña (10 a 49), Mediana (50 a 200) y Grande (Más de 200).

El tamaño de las empresas se establece en función de los puestos de trabajo del año 2017.

Dato de Puestos de trabajo a Mes de Marzo de 2018.

⁴¹ Estimaciones de la STP - GPS de las economías regionales.

⁴² Según definición de la OECD, empresas cuyo empleo crece sostenidamente en los primeros 3 años. Fuente: STP - SIPA

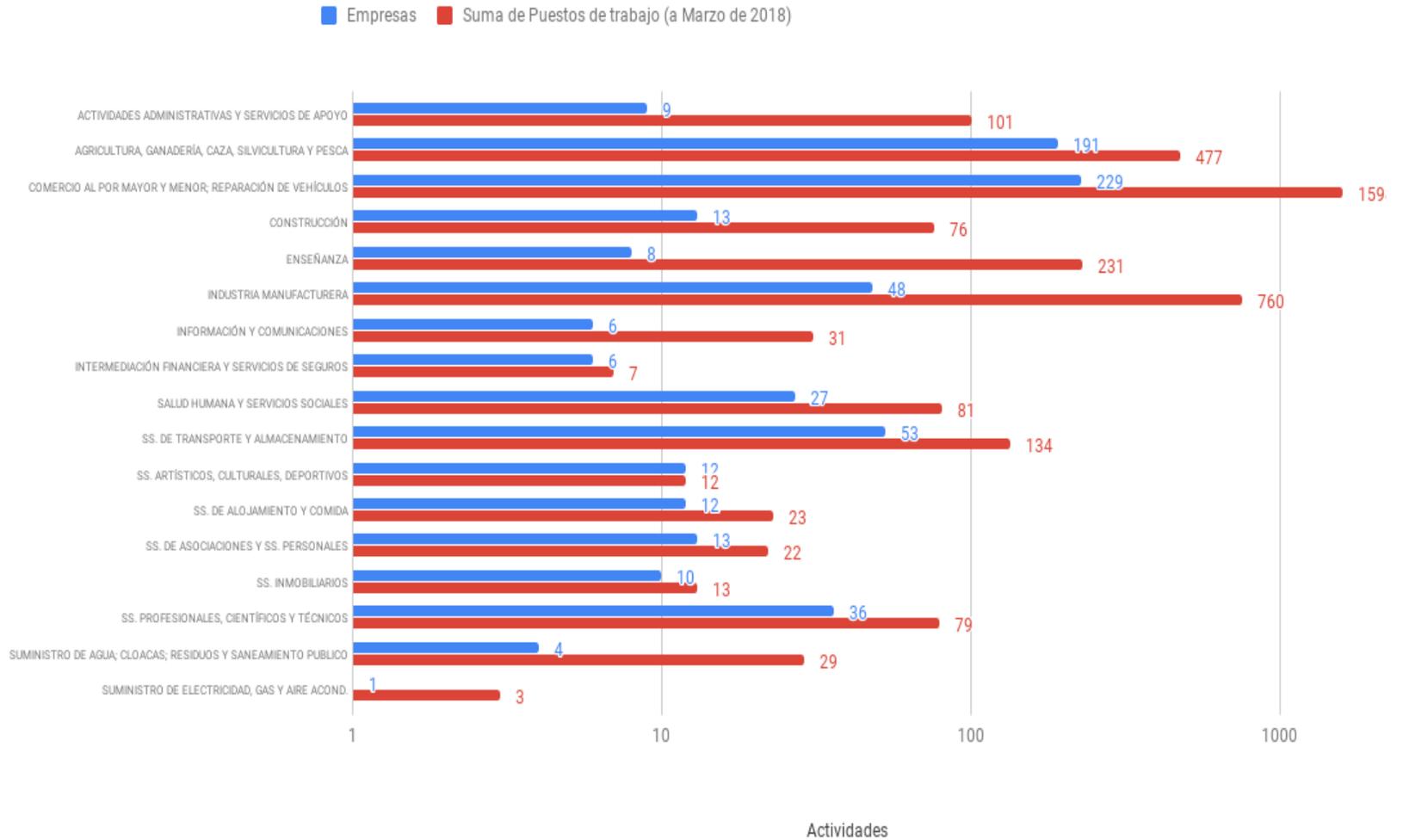
Nombre de la actividad	Participación sobre el Total Nacional (%)	Empleo Julio 2015	Empleo Julio 2016
Agricultura, ganadería, silvicultura y pesca.	12,48	511	478
Industrias manufactureras.	19,95	767	764
Suministro de electricidad, gas, vapor y aire acondicionado.	0,42	14	16
Distribución de agua; alcantarillado, gestión de desechos y actividades de saneamiento.	0,78	31	30
Construcción.	1,72	117	66
Comercio al por mayor y al por menor, reparación de vehículos automotores y bicicletas.	40,53	1.580	1.552
Transporte y almacenamiento.	6,97	259	267
Actividades de alojamiento y de servicio de comidas.	0,81	27	31
Información y comunicación.	0,34	14	13
Actividades financieras y de seguros.	0,16	7	6
Actividades inmobiliarias.	0,42	23	16
Actividades profesionales, científicas y técnicas.	2,12	78	81
Actividades de servicios administrativos y de apoyo.	2,38	91	91
Administración pública y defensa; planes de seguridad social de afiliación obligatoria.	0,78	11	30

Enseñanza.	6,79	250	260
Actividades de atención de la salud humana y de la asistencia social.	2,43	103	93
Artes, entretenimiento y recreación.	0,39	20	15
Otras actividades de servicios.	0,52	20	20

Fuente: Estimaciones de la Secretaría de la Transformación Productiva sobre la base de registros administrativos de SIPA y AFIP. Ministerio de Producción y Trabajo de la Nación, 2018.

En cuanto a las empresas y los puestos de trabajo por sector, se presenta la siguiente tipología:

Empresas y Empleo por Sector Económico (San Justo, Santa Fe)



Fuente: Estimaciones de la Secretaría de la Transformación Productiva sobre la base de registros administrativos de SIPA y AFIP. Ministerio de Producción y Trabajo de la Nación, 2018.

Se desprende de los gráficos anteriores que los sectores predominantes en el departamento, en función de la proporción de empresas privadas y el empleo que generan, son el comercio, las actividades agrícolas y ganaderas, el servicio de transporte y la industria manufacturera.

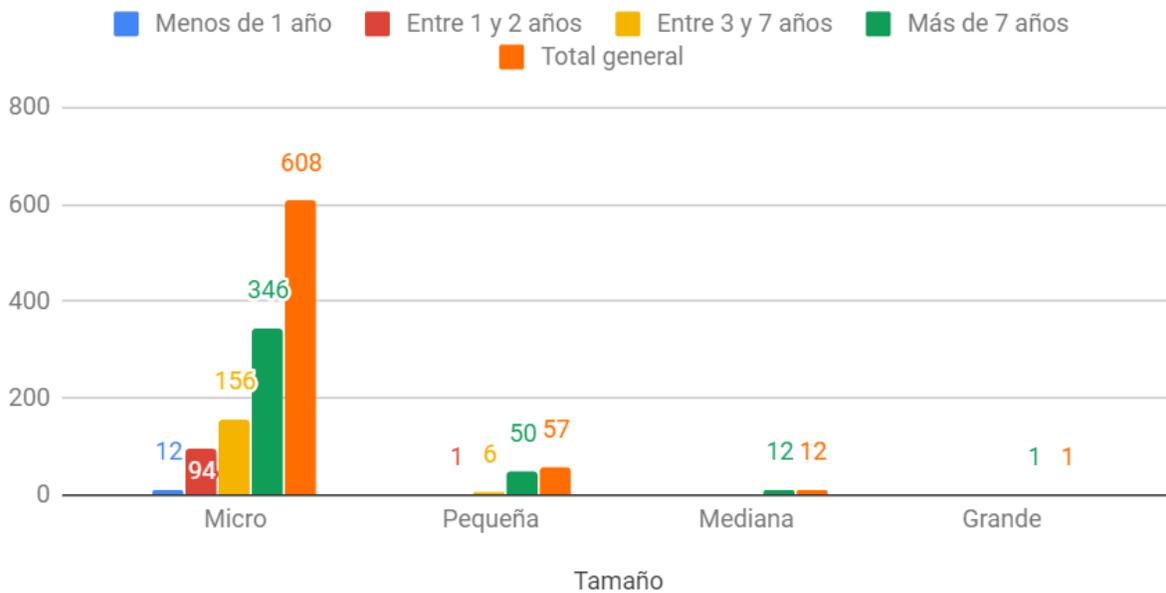
En el sector agrícola destacan la cría de ganado bovino y el cultivo de la soja. Mientras que en la industria predomina la elaboración y procesamiento de productos alimenticios, productos lácteos y también la fabricación de elementos derivados del metal. Comparativamente, es el sector que más emplea (relación empresas por empleados), otra vez García Hermanos es quien hace el diferencial en este punto. El servicio de transporte y almacenamiento está relacionado al perfil productivo descrito: traslado de carga, productos y mercancías a granel y el traslado de animales.

Desde la óptica del tamaño y la antigüedad de las empresas, El 89,68% son microempresas, y generan el 34% (1.331 puestos) del empleo en la localidad.

Las empresas más jóvenes (hasta 3 años) representan el 15% del total en la localidad; en éstas predominan los sectores de servicio de almacenamiento y transporte, servicios profesionales; también aquellos servicios asociados a prácticas artísticas y deportivas.

García Hermanos agroindustrial, fue fundada en la década del '40 y en la actualidad cuenta con 481 empleados registrados.

EMPRESAS POR ANTIGÜEDAD AL 2017 Y TAMAÑO (San Justo, Santa Fe)



Fuente: Estimaciones de la Secretaría de la Transformación Productiva sobre la base de registros administrativos de SIPA y AFIP. Ministerio de Producción y Trabajo de la Nación, 2018.

El Departamento de San Justo cuenta con un Área Industrial, creada en el año 1996. Este Área Industrial y de Servicios de San Justo cuenta con reconocimiento oficial según Resolución N° 229/97 del Ministerio de Agricultura y Ganadería de la Provincia de Santa Fe y se encuentra ubicada al sur del área urbana sobre la Ruta N° 11. En el Área de Servicios, con 21 lotes, actualmente no hay sitios vacantes, aquí es donde se reubicaron las actividades de servicios que en algunos casos generaban problemas en el ejido urbano. En el Área Industrial, con 19 lotes, no hay disponibles, a pesar de haber Empresas interesadas en radicarse en el mismo. La administración está a cargo de un Consorcio de Propietarios quienes se encargan de gestionar y realizar mejoras graduales.

b. Mapa de Actores

En el plano institucional, los principales actores locales vinculados al sector productivo son los establecimientos técnicos y agro-técnicos como la Escuela Técnica N° 277 (con orientación electromecánica) y la Escuela Agro técnica N°33. A nivel terciario, el Instituto Educación Terciaria “Instituto Superior de Profesorado Nro. 20” en el que se dictan las carreras: Técnicos en Gestión de Organizaciones, Técnicos en Sistemas de Gestión, Técnico en Informática Aplicada, Profesorado de Economía, Profesorado de Educación Tecnológica, Profesorado en Ciencias de la Administración.

Otras instituciones de apoyo a las empresas son la Asociación para el Desarrollo de San Justo, la agencia de Extensión Rural del INTA, la Asociación Civil Área Industrial y de Servicios de San Justo.

La Asociación para el Desarrollo (ADEC)⁴³, creada hace más de una década, trabaja con el sur del Departamento de San Justo y con el norte del departamento Capital. El área de referencia de A.D.E.C. cubre la zona norte del Departamento La Capital y la zona Sur del Departamento de San Justo, pero a su vez esta cobertura es parcial, ya que sólo integra los Distritos (y localidades), que se enuncian a continuación: San Justo, Videla, Ramayón, Naré y Esther del Departamento San Justo y Llambi Campbell, Emilia y Nelson del Departamento La Capital. Es una entidad pública-pública cuyo presidente es Nicolás Cuesta (actual intendente de San Justo) y está integrada por el municipio y las comunas y cuenta con aportes económicos de la provincia de Santa Fe. Su principal actividad es la formulación y el financiamiento de pequeños proyectos productivos de la actividad primaria. El monto de los créditos otorgados es de hasta \$70.000⁴⁴. El financiamiento promedio con el que cuenta la organización es de \$300.000 pesos mensuales para otorgar en créditos.

El Municipio de San Justo juega un rol clave, en particular desde la Subsecretaría de Producción y Desarrollo Económico y desde el Club de Emprendedores e Incubadora de Empresas que desde esa Subsecretaría se sostiene.

El departamento de San Justo, contaba con una Agencia para el Desarrollo. La misma fue creada en agosto de 2006 y surge a partir del trabajo desarrollado por el Programa de Desarrollo

⁴³ El nombre completo de la organización es Asociación para el Desarrollo Económico y Cultural del Norte del Dpto. La Capital y Sur del Dpto. San Justo (A.D.E.C.).

⁴⁴ Al 5/10/2018 \$70.000 equivalen a U\$S 1.799.

⁴⁵ La tasa es del 22% anual más dos puntos por gastos de administración.

Local iniciado en 2003 por la Fundación Potenciar con financiación del Banco Interamericano de Desarrollo – BID –y, en el año 2007, es aprobaba su personería jurídica. El ámbito de actuación de la Agencia de San Justo se remitía fundamentalmente al departamento homónimo. Lamentablemente esta institución ha dejado de funcionar por falta de financiamiento. Si bien aún sigue vigente la personería jurídica, la misma no está activa.

A partir de las entrevistas realizadas, se evidencia la participación de actores que residen por fuera del departamento de San Justo pero que también forman parte de las actividades productivas. Entre ellos: la Universidad del Litoral, la incubadora IDEAR de la localidad de Esperanza, el municipio de Santa Fe y el Centro de Empresas de Cornelia, España.

Considerando las características demográficas básicas que se presentaron más arriba, habiendo analizado el estado de situación productivo de la zona y presentando el mapa de actores, estamos en condiciones de analizar la política de desarrollo emprendedor de la localidad de San Justo y en particular el rol del Gobierno Local.

c. La política pública de desarrollo emprendedor en la Ciudad de San Justo

i. Marco provincial: Provincia de Santa Fe.

La Constitución de la Provincia de Santa Fe que rige en la actualidad alcanzó sanción en el año 1962, con el liderazgo de Silvestre Begnis, siendo presidente de la Nación Arturo Frondizi. Es pequeño el tratamiento dado a los gobiernos municipales: sólo tres artículos mencionan el tema, el 106, el 107 y el 108. El primero busca plasmar un concepto de municipio que sirva como núcleo o idea-guía para la regulación posterior, el segundo sienta las bases para la organización jurídica del Municipio, el tercero versa sobre la intervención del gobierno provincial a los municipios.

Sobre la cuestión productiva, en el artículo 25 reza: “El Estado provincial promueve el desarrollo e integración económicos de las diferentes zonas de su territorio, en correlación con la economía nacional, y a este fin orienta la iniciativa económica privada y la estimula mediante una adecuada política tributaria y crediticia y la construcción de vías de comunicación, canales, plantas generadoras de energía y demás obras públicas que sean necesarias. Facilita, con igual propósito, la incorporación de capitales, equipos, materiales, asistencia tecnológica y asesoramiento administrativo y, en general, adopta cualquier medida que estime conveniente”. Sin embargo, no hace referencia al rol de los departamentos en el desarrollo económico, ni da cuenta de qué

herramientas podrían usarse con este fin. Por otro lado, tampoco impide taxativamente a los departamentos a realizar ninguna acción determinada.

Desde el punto de vista provincial, el Sector Público promovió en 2011 “Santa Fe emprende en red” una iniciativa cristalizada en una red social de la que participaban instituciones y personas de la provincia de Santa Fe. La red social integraba esfuerzos, iniciativas y herramientas que promovían el desarrollo emprendedor en la provincia⁴⁶.

Actualmente la provincia de Santa Fe tiene una política provincial de promoción del desarrollo emprendedor a través de capacitación y generación de capital emprendedor⁴⁷, concursos y competencias de planes de nuevos negocios⁴⁸, y respecto al capital emprendedor un programa de financiamiento para emprendedores biotecnológicos y una iniciativa de sensibilización sobre capital de riesgo⁴⁹.

En agosto de 2017, se presentó el Ecosistema Emprendedor de Santa Fe⁵⁰. Este colectivo tiene por objetivo: “fomentar la consolidación de iniciativas emprendedoras en la provincia de Santa Fe. (...) promueve la vinculación entre instituciones, organizaciones públicas y privadas, Estado provincial y municipales, universidades, centros científicos y tecnológicos, agencias de desarrollo, plataformas de innovación, polos, incubadoras, aceleradoras, fondos de inversiones, clústeres/cooperativas, cámaras empresariales y espacios de coworking con el propósito de fomentar el desarrollo emprendedor en toda la provincia de Santa Fe”⁵¹. Entre los participantes miembros de la iniciativa se distinguen entre gubernamentales (Nación, Provincia y algunos municipios⁵²), numerosas universidades, otras organizaciones de que apoyan a emprendedores y pymes, y algunas empresas.

Cabe preguntarse si esta iniciativa correrá igual suerte que la red social “Santa Fe emprende en Red”. A priori cabría pensar que no, siendo que no es una herramienta propuesta por el sector

⁴⁶ Al momento de redacción de esta tesis la red social a la que se accedía a través de la web <http://sectei.ning.com/> no está en funcionamiento. Consultado el 18/8/2018

⁴⁷ A través del programa Formar para Empezar

⁴⁸ 9na competencia de planes de negocios; y segunda competencia de planes de comunicación para emprendedores.

⁴⁹ Para más información <https://www.santafe.gov.ar/index.php/web/content/view/full/118118>

⁵⁰ Obtenido de: <https://www.santafe.gov.ar/noticias/noticia/258900/> Consultado el 25/08/2018.

⁵¹ Información Obtenida de: <http://ecofe.org/nosotros>. Consultado el 23/08/2018

⁵² El Gobierno Local de San Justo participa de esta iniciativa con la marca “Plataforma Empezar”.

público provincial, sino una iniciativa del ecosistema de visibilizar el trabajo que cada organismo hace y posicionar el del conjunto.

Actualmente la provincia cuenta con un universo de 78.425 PyMEs, de las que 28.017 son jóvenes (tienen menos de 7 años)⁵³ y 475.622 puestos de empleo formal. De estos, el 25,63% está relacionado a las industrias manufactureras con preponderancia de la industria láctea.

Adicionalmente, la Provincia tiene 5 Clubes de Emprendedores: Rosario, San Justo, Santa Fe, Venado Tuerto y Rafaela y 48 incubadoras registradas en el Registro Nacional de Incubadoras. También hay 3 aceleradoras de emprendimientos: Cites (del grupo SanCor Seguros) con sede en Sunchales, Aceleradora Litoral Centro con sede en ciudad de Santa Fe y Glocal con sede en Rosario. Por último, en la provincia 7 Localidades participaron del Programa Ciudades para Emprender del Ministerio de Producción y Trabajo de la Nación: San Justo, Venado Tuerto, Las Parejas, Rafaela, Casilda y Esperanza.

ii. Antecedentes en la ciudad de San Justo.

Se tiene registro de dos esfuerzos que se realizaron prácticamente en el mismo período a fines de estudiar y generar proyectos para el sector productivo en general y de promoción del desarrollo emprendedor en particular.

Entre los meses de marzo y noviembre de 2008 se realizó el “Plan Estratégico San Justo 2020” promovido por la Municipalidad de San Justo, el Honorable Concejo Deliberante, la Sociedad Rural, AMSAFE, la Asociación de Propietarios de Predios Rurales, la Cooperativa Federal Agrícola Ganadera, el Centro Comercial e Industrial, el SAMCO y la FM 100. El objetivo de este plan fue construir participativamente y definir el horizonte a alcanzar en los siguientes 12 años. En el documento se desarrollan los objetivos y las líneas estratégicas a implementar, se presentan más de veinte proyectos estratégicos y algunas recomendaciones para la acción.

Por otro lado, en el año 2009 se realizó un Plan estratégico de Desarrollo Productivo⁵⁴ para la Micro-Región San Justo, desde la Agencia para el Desarrollo de la Región San Justo con el equipo técnico del Centro de Estudios Desarrollo y Territorio (CEDET - UNSAM).

En los párrafos siguientes exploraremos ambos documentos.

⁵³ Información obtenida de <http://mapaprod.produccion.gob.ar/>. Consultado el 22/08/2018.

⁵⁴ El Plan estratégico de Desarrollo Productivo fue realizado por la Agencia para el Desarrollo de la Región San Justo en el año 2009. Esa Agencia hoy ya no está en funcionamiento

En el Plan Estratégico San Justo 2020, se plantea la preocupación por la dependencia de la producción agrícola, aún en un período de crecimiento y bonanza económica. De ahí que se busque explorar la viabilidad de políticas de diversificación productiva potenciando otro tipo de actividades industriales y de servicios. A este fin se mencionan: “En este sentido, la consolidación y expansión del comercio, por un lado y las oportunidades que abre la nueva economía global en cuanto al crecimiento de actividades de servicios – turísticas, de esparcimiento, entretenimiento, comunicación, etc.- permiten pensar estrategias y acciones que se orientan a captar nichos de mercado específicos y segmentados de modo de ganar en competitividad e iniciar un proceso de diversificación. Además, es preciso reconocer el efecto que estas actividades económicas tienen sobre el empleo y, en relación a ello, como “fijadoras” de población –principalmente juvenil-.” (Municipalidad de San Justo, 2009).

Entre algunos de los aspectos que habrían condicionado el desarrollo empresarial de la zona, el estudio remarca la dotación y calidad de las infraestructuras de soporte a la actividad empresarial. Si bien, la ubicación de San Justo es muy favorable, se marcaba como una debilidad la provisión de gas natural de red, la infraestructura vial para conectar la ciudad con las principales ciudades de la región, la falta de financiamiento para empresas. Asimismo, se planteaba como escasa la disponibilidad de suelo industrial equipado, y los niveles de asociatividad empresarial como bajos.

En relación al asunto del financiamiento se destaca particularmente el escaso desarrollo de sistemas regionales de crédito para la inversión y la producción local, marcando la importancia de generar iniciativas desde el territorio (fondos fiduciarios, fondos especiales de apoyo, cajas de crédito, expansión de la capacidad de entidades locales, etc.).

Respecto de la necesidad de promover otras actividades económicas, se destaca la importancia del Área Industrial.

En efecto, la mayoría de las instituciones identifica al Área Industrial como uno de los principales recursos de promoción económica de la ciudad, así como también hacen referencia a fortalezas tales como: la ubicación estratégica, territorial y geográfica privilegiada; la riqueza de su suelo; el tamaño de la ciudad; y el creciente compromiso de diversas organizaciones públicas y privadas en la planificación del futuro de la ciudad.

Se hace especial énfasis en la promoción del espíritu empresarial local como herramienta para diversificar la matriz productiva local.

Por otra parte, se ponía en evidencia la escasa información existente sobre el sistema productivo local, y se recomienda llevar adelante un relevamiento productivo, en el que se analicen: El grado de desarrollo de las relaciones interempresariales e intersectoriales entre las empresas de la ciudad, origen del abastecimiento de las empresas locales, destino de la distribución de las ventas, mercados de los productos de la ciudad.

Otras debilidades que surgen del análisis son la falta de relacionamiento del sistema institucional local, y el fuerte desconocimiento de grupos y sectores de la sociedad.

Por último, es interesante plantear que el primer objetivo tanto de los entrevistados como de los participantes de las diversas instancias del PESJ 2020, es *la diversificación del tejido productivo local*. En función del diagnóstico participativo elaborado, se proponen una serie de proyectos, de los que vale la pena destacar algunos que hacen referencia a la temática de este Trabajo de Tesis de Maestría.

1. Escuela de oficios y emprendedores: Creación de un centro único sobre la estructura de la escuela municipal existente donde se formen especialidades laborales y de promoción del emprendedurismo. Se plantea crear el premio al mejor emprendedor del año. Entre los objetivos se destacan: la construcción de un polo de formación y capacitación técnica y profesional, la generación de empleo genuino, la promoción de nuevos emprendimientos y el incentivo de la cultura emprendedora desde el sistema educativo formal.

2. Turismo regional: Elaboración de un plan sectorial para la promoción turística, identificación de localizaciones y proyectos para explotar el segmento de turismo rural, ecoturismo y otras actividades complementarias.

3. Centro de empresas e innovación: se destaca la importancia de que las empresas de la ciudad desarrollen nuevas modalidades de producción y transferencia tecnológica institucionalizadas. Se plantea la creación de un centro especializado para la prestación de servicios tecnológicos en el ámbito del área industrial.

4. Instituto de información económica, productiva y social: Generación de un sistema de información y de indicadores de la actividad económica, la dinámica institucional y la cuestión socio-laboral, el cual facilite la toma de decisiones del gobierno, las empresas y las instituciones de la ciudad.

5. Centro comercial a cielo abierto: Se busca organizar la actividad comercial y de servicios incorporando estrategias comunes de promoción, comunicación, marketing y gerenciamiento. Entre los objetivos se destacan: la constitución de la ciudad como un polo de comercialización de bienes y servicios, la jerarquización de los espacios públicos de la ciudad, y la integración de la actividad comercial y el entorno urbano.

6. Fondo de desarrollo productivo: A fines de generar nuevos instrumentos de financiamiento accesible para “proyectos productivos locales”, que asimile capitales locales y otros fondos especiales de crédito. Se manifiesta la necesidad de estudiar y definir nuevos instrumentos que permitan reorientar excedentes a nuevas actividades más dinámicas y competitivas, evitando, al mismo tiempo, la transferencia de recursos fuera de la región. Se menciona la necesidad de contar con fondos nacionales, provinciales y de otros organismos para ampliar la capacidad operativa y alcance de los instrumentos y el fortalecimiento de la Agencia de Desarrollo como plataforma institucional

Los mencionados entre los puntos 1 y 7 son algunos de los proyectos que el PESJ 2020 propone para alcanzar el objetivo de diversificar la matriz productiva local en los siguientes 12 años.

Queda de manifiesto en este recorrido la preocupación pública y política sobre la dependencia de la localidad del sector agrícola, y en ese sentido todas las iniciativas que se proponen buscan cambiar el perfil productivo y repensar la matriz económica local. Esto, en consonancia con la necesidad de retener a los jóvenes y generar arraigo, motiva iniciativas de “promoción del espíritu empresarial” o de desarrollo emprendedor. Hay dos iniciativas interesantes que apuntan a la innovación y al dinamismo: el “Centro de empresas e innovación” y el de “turismo regional”. Sin embargo, en todos los casos se marca una notable dependencia de recursos públicos que no parece fácilmente saneable.

Por otro lado, en diciembre de 2009, se hizo también un esfuerzo de análisis productivo escribiéndose y publicándose el Plan Estratégico de Desarrollo Productivo de la Micro región San Justo. Este Plan Estratégico fue elaborado en el marco de un Acuerdo PNUD desde la Agencia para el Desarrollo Región San Justo y el Centro de Estudios Desarrollo y Territorio (CEDET - UNSAM), y viene a resolver el pedido del PESJ 2020 que, como se planteó más arriba, reclamaba mayor información sobre el sector productivo local.

En el informe, como también se vio en el PESJ 2020, se destacaba el perfil agropecuario de la micro-región: principalmente basada en la producción de soja, la producción pecuaria y un joven pero pujante sector apícola. También se marcan el crecimiento de las actividades comerciales y de servicios en la zona urbana.

Queda plasmado en el diagnóstico el siguiente planteo: “Si bien, en la actualidad, la región atraviesa un período de crecimiento económico, la dependencia de la producción agrícola, la coloca en situación de vulnerabilidad, sometida ante los vaivenes de las políticas macroeconómicas y de la evolución de los precios internacionales de los granos. Por este motivo, se debe explorar la viabilidad de políticas de diversificación productiva, integrando la cadena de valor agropecuaria, hoy poco desarrollada, y potenciando otro tipo de actividades industriales y de servicios menos evolucionadas, pero con muchas perspectivas de crecimiento” (CEDET-UNSAM, 2009). Tal como en el PESJ 2020, se plantea como prioritaria la necesidad de diversificar la matriz productiva de la localidad, en particular se enmarca esta diversificación en el aprovechamiento de la oportunidad de la cadena agropecuaria pero insistiendo en la generación de nuevos esquemas productivos.

Entre las principales dificultades se destacan la falta de financiamiento, la disponibilidad de personal calificado, la falta de infraestructura adecuada y la disponibilidad y precio del suelo equipado. Asimismo, se ponían de manifiesto la necesidad de promover la actividad empresarial a partir del acceso a nuevos mercados (regionales, nacionales e internacionales), la vinculación con centros tecnológicos, la especialización de mano de obra local y la generación de nuevas empresas a partir de emprendimientos. A grandes rasgos, las mismas cuestiones que se identificaban en el PESJ 2020.

En relación al tema de desarrollo emprendedor, se insistía activamente en el impulso de otras actividades económicas, estimulando el espíritu empresarial local y capitalizando el desarrollo de la oferta educativa (fundamentalmente la formación de personal en metalmecánica y educación técnica) y de la trama empresarial local.

El diagnóstico proponía la siguiente visión estratégica de la Micro-Región “Región San Justo, polo de desarrollo productivo y comercial del centro norte santafesino sustentado en la identidad cooperativa, la cultura del trabajo y el esfuerzo constante de sus instituciones y sus personas” (CEDET-UNSAM, 2009).

De esta visión se desprenden algunas líneas estratégicas:

A. Diversificación de la Economía Regional: con el foco de generar mayores oportunidades de empleo e inversión. Se propone avanzar en nuevos desarrollos de productos y servicios adaptados a las demandas de los centros urbanos que son cercanos a la región: Santa Fe, Esperanza, Rafaela, Reconquista y Avellaneda. Entre estos nuevos desarrollos se destacan: Producción Fruti Hortícola; Unidad de Indumentaria y Accesorios (en función de que es una industria intensiva en mano de obra, presenta bajas barreras de entrada, y favorece la inclusión en el mercado laboral de las mujeres); Elaboración y Comercialización de Productos Regionales (chacinados, embutidos y otros alimentos con valor agregado bajo modos de producción artesanal o semi-artesanal). En este último punto, se aborda la cuestión de la promoción de emprendimientos dentro de este sector, y al respecto se menciona: “ampliación de instalaciones de emprendimientos ya existentes, difusión de buenas prácticas de producción, packaging, etc. y apoyo a nuevas empresas y microempresas especializadas en estos productos” (CEDET-UNSAM, 2009).

En el Diagnóstico se le dedica un especial apartado a la cuestión emprendedora. Como se relató anteriormente, era clara la necesidad de crear nuevas unidades productivas en la micro-región, enfatizando la necesidad de conectar al sistema institucional con la oferta extra-local.

En términos de financiamiento (institucional y para empresas y emprendimientos), se hace referencia permanentemente a las líneas ofrecidas por el Gobierno Nacional (SEPYME, CFI, Banco Nación) y el Gobierno Provincial.

Concretamente los proyectos que se describen son:

a. Fondo de Desarrollo Productivo: para financiar “proyectos emprendimientos regionales”. Este fondo daría asistencia crediticia a tasas flexibles y acordes a las necesidades del proyecto para pequeñas y medianas empresas. Por otro lado, ofrecería créditos para emprendedores.

b. Agencia de Desarrollo - Centro de Empresas y Servicios: Con el objetivo de fortalecer a la Agencia de Desarrollo como plataforma institucional para la promoción económica y la asistencia financiera a PYMES y de potenciar el “Plan Estratégico San Justo 2020”. Este Centro estaría creado: “sobre la estructura de las instituciones educativas y económicas existente, un lugar de formación de especialidades laborales y de promoción del emprendedorismo. El objetivo es construir un polo de formación y capacitación técnica y profesional que genere empleo de calidad. Este programa de capacitación tendrá otra pata en el fomento

de nuevos empresarios y en alentar actitudes positivas y emprendedoras en escuelas y colegios de la región (promover nuevos emprendimientos e incentivar la cultura emprendedora desde el sistema educativo formal)” (CEDET-UNSAM, 2009).

c. Unidad de Indumentarias y accesorios: Basados en la Cooperativa de Trabajo “15 de Febrero” cuya reactivación permitiría generar un fuerte impulso a la economía regional debido a la capacidad de absorción de puestos de trabajo.

d. Molino Harinero: Con el objetivo de incorporar valor agregado a la producción primaria de trigo, se buscaba instalar una planta automatizada para procesar trigo e industrializar la producción.

e. Industrialización y tecnificación del sistema de producción porcina: A partir del eje comentado anteriormente de elaboración y comercialización de productos regionales. El proyecto hacía foco en la oportunidad de pequeños productores de asociarse para tecnificar sus sistemas productivos.

f. Explotación Avícola: Este proyecto plantea incrementar la productividad de un productor avícola de la Micro-región.

g. Instalación de una planta de biodiesel: Apoyo a un emprendimiento de la zona.

h. Producción de Bio Gas: Con el fin de minimizar los desechos de los sistemas intensivos de engorde (feed lot) se propone avanzar en la planta productora de bio gas. No se indica si esto será desde el sector privado o público privado.

i. Fortalecimiento del sector metalmeccánico: Aumentando la eficiencia de los procesos productivos del sector.

j. Centro de Transferencia de Cargas Ferroviarias: A fin de mejorar la logística regional para el transporte de cargas generales incorporando como modo de transporte para la comercialización de granos de la región al ferroviario.

Los descritos entre los puntos a. y j. son algunos de los proyectos propuestos en el Plan Estratégico de Desarrollo Productivo de la Micro-región San Justo. Saltan a la vista varias cuestiones. En primer lugar, la mayor parte de los proyectos propuestos tienen que ver con iniciativas de economía tradicional, apoyadas en financiamiento público. Con

excepción de los planteados en los puntos g y h en los que se advierte algún componente innovador, principalmente por que fueron propuestos a fines de la década del 2000.

Resulta interesante la temprana mención a la necesidad de impulsar el desarrollo emprendedor como herramienta para diversificar la matriz productiva. Especialmente destacamos el rol que se asigna a la jurisdicción departamental en la promoción del desarrollo emprendedor. Sin embargo, no se transmite una visión de la empresariedad dinámica, pues los emprendimientos a los que hacen referencia se centran en actividades tradicionales y no son aquellos vinculados con la innovación, la tecnología, o intensivos en conocimiento.

Algunas líneas que nos permiten analizar ambos documentos. Respecto a la cuestión institucional, se marca claramente como debilidad la falta de relacionamiento del sistema institucional local con otros actores (locales y extra - locales), veremos que en el apartado que sigue en este trabajo de Tesis de Maestría, el ICSED en 2017 destaca también la misma falencia.

Se manifiesta claramente como objetivo en ambos documentos la diversificación del tejido productivo local de la ciudad y en ese camino buscan ir los proyectos que se presentan. Algunas que resultan particularmente interesantes para este objetivo son el “centro de empresas e innovación” en el que se buscaría promover nuevas modalidades de producción y transferencia tecnológica institucionalizadas, el de promoción del Turismo Regional, y los que están relacionados con la producción de energía alternativa.

También se mencionan en varios puntos el tema emprendedor y la necesidad de creación de nuevas pymes. Los proyectos y propuestas de acción mencionadas más arriba tienen por destinatario la empresariedad local (actual y futura), sin embargo, en términos estrictos de desarrollo emprendedor, la mayor parte de las iniciativas no tienen la mirada del *emprendimiento dinámico* o innovador sino que están orientadas a los emprendedores por necesidad y en todos los casos se plantea una fuerte dependencia de recursos públicos.

iii. Período Analizado: 2016-2018.

Si bien las políticas productivas de un municipio tienen una trayectoria histórica que trasciende cualquier gestión pública, en este trabajo de tesis nos ocuparemos de analizar el ciclo ente 2016 y 2018 de una gestión política en particular. A la hora de analizar

el aporte del Gobierno Local al desarrollo emprendedor, surge a primera vista un hito en la historia política reciente de San Justo⁵⁵, el cambio de gestión en diciembre de 2015 y la asunción de Nicolás Cuesta como intendente municipal.

En palabras de todos los entrevistados, las primeras políticas de Desarrollo Emprendedor en la localidad iniciaron en 2016. Sin excepciones los entrevistados plantean que previo a la gestión actual no hubieron esfuerzos de promover el desarrollo emprendedor. Rodrigo Borla, actual Senador Provincial por el Departamento, hace una salvedad, indicando que, en su gestión como Intendente, inició el proceso de fundación del Parque Industrial y ese fue un primer esfuerzo en torno al desarrollo productivo de la ciudad.

Nicolás Cuesta, arquitecto de profesión ocupa el cargo de Intendente Municipal desde el 10 de diciembre de 2015 y es la primera vez que está vinculado con la gestión pública. Desde su llegada como intendente toma la decisión de poner en el *plan de gestión* la cuestión del desarrollo emprendedor. En sus palabras, “es una responsabilidad del Gobierno Local crear un espacio político, de gestión, que abra el juego para el desarrollo de estas iniciativas”⁵⁶.

A partir de esta decisión política, nace el programa *Emprender San Justo*, como un espacio que busca promover el desarrollo socio-económico a nivel local y regional, a partir del fomento de la cultura emprendedora, la formación y acompañamiento de ideas-proyectos sustentables, con el propósito de aportar valor agregado en las producciones regionales y generar más y mejor empleo en el territorio. *Emprender San Justo* es la política más importante que, actualmente, tiene la Subsecretaría de Producción a cargo del Ing. Javier Strada.

⁵⁵ Las últimas intendencias de San Justo fueron:

- 2003/07 Rodrigo Borla
- 2007/11 Mauro Marcelo
- 2011/15 Mario Rubén Silvestrini
- 2015/hoy Nicolás Cuesta:

Todos los intendentes son de la Unión Cívica Radical, Frente Progresista Cívico y Social.

⁵⁶ Entrevista a Nicolás Cuesta

Esta política, se sustenta en la visión del intendente municipal y i encontró asidero en la construcción de un espacio físico: el Club de Emprendedores. El mismo, se encuentra emplazado en un predio ubicado en el lote 20 del área industrial de la ciudad, en el cual se dispone de 400 m2 cubiertos y un predio de 5000 m2, sala de reuniones, dos oficinas, cuatro box de incubación de proyectos, dos baños, cocina, gabinete informático de 10 pc e impresora 3D.

Club de Emprendedores San Justo



El espacio fue inaugurado en octubre de 2016 y es resultado del Plan de Gestión del gobierno de la localidad, esto permitió quedar seleccionados por el Ministerio de Producción y Trabajo de la Nación en los programas de la Subsecretaría de Emprendedores, "Ciudades para Emprender"⁵⁷ y "Club de Emprendedores". Asimismo, el

⁵⁷ Seleccionada mediante Resolución 155/2016 de SEPYME:

espacio es parte de la Red Nacional de Incubadoras⁵⁸ y es ventanilla de los programas PACC y FONDO SEMILLA. Por otro lado, se firmó un convenio con la línea “CREAR. Comunidad Emprendedora” del Ministerio de Producción de Santa Fe.

En palabras del Intendente Municipal, “apareció una coincidencia en lo que pensábamos y de la cual pudimos aprender, es el caso de la política de la SEPYME que nos ayudó a ratificar lo que pensábamos”. Esto implica que las políticas diseñadas e implementadas desde la nación encontraron interlocución en la mirada y objetivos de Gobierno Locales complementando el accionar y permitiendo que mejoren los resultados.

En gran medida, las iniciativas que tienen lugar en el Club de Emprendedores son promovidas por las políticas nacionales de apoyo a emprendedores:

Entre los vinculados a financiamiento se destaca: un Fondo Semilla por \$140.386; tres PAC Emprendedores por \$531.417,28.

En términos de capacitación, en el Club de Emprendedores de San Justo se realizaron 24 actividades de capacitación financiadas por la Academia Argentina Emprende con un total de 317 asistentes y dos emprendimientos están siendo mentoreados partir del programa de Mentores del Ministerio de Producción y Trabajo de la Nación⁵⁹.



⁵⁸ Nro. de Registro. 203

⁵⁹ Estos Datos son obtenidos de informes del Ministerio de Producción y Trabajo de la Nación.

Sin embargo, pese a la fuerte participación del gobierno nacional, esta iniciativa es acompañada por las instituciones que conforman el Foro de Producción y Desarrollo Local de la ciudad, integrado por Municipalidad de San Justo, Senador departamental, Cooperativa Agrícola Ganadera CoopFAG, Sociedad Rural, Área Industrial, Centro Comercial e Industrial, INTA AER San Justo, Asociación para el Desarrollo Económico y Cultural, Escuela Técnica 277, Escuela Agrotécnica 336 e Instituto Superior de Profesorado N°20. En este marco se destaca desde ambos lados, el trabajo sinérgico entre el área industrial y el municipio, y muestra un entrettejido institucional que se fortalece a partir de la implementación de estas líneas de trabajo. Incluso, el Club de Emprendedores está ubicado en el Sum del Área Industrial. En este foro hay una comisión de Emprendedores, que se constituye como un espacio de diálogo y de planificación. Entre las acciones realizadas destacan la participación en la Exposición Rural San Justo, donde los emprendedores exponen en el salón principal. Es un espacio para mostrar el potencial productivo de la ciudad. Esta exposición se hizo anualmente entre 2016 y 2018.

Por otro lado, *Emprender San Justo* ha generado normativa para garantizar la sostenibilidad del espacio. La ordenanza 2994/2017, crea el programa, le asigna espacio físico y habilita a la creación de partidas presupuestarias para su funcionamiento. A partir de la ordenanza 3019/2017 que indica “dada la necesidad de dotar de recursos a *Emprender San Justo*, espacio que busca promover el desarrollo socioeconómico de la ciudad y la región, a partir del fomento de la cultura emprendedora, la formación de emprendedores y gestores de innovación, vinculación tecnológica en las empresas y acompañamiento de ideas y proyectos sustentables, con el propósito de aportar valor agregado a las producciones regionales, mejorar y ampliar las capacidades, generar más y mejor empleo en el territorio” habilita al Municipio a generar un impuesto que contribuya directamente a la gestión de este Espacio. Esta ordenanza activa desde enero 2018 generó una recaudación de un poco menos de USD 2.000 mensuales (de enero a marzo). Si bien el monto es muy pequeño, el objetivo es que pueda cubrir los costos fijos del espacio y de algunos honorarios técnicos, para garantizar la sostenibilidad del espacio en futuras gestiones.

Asimismo, *Emprender San Justo* genera capacitaciones para niños y jóvenes en edad escolar, en las escuelas. Conecta a partir de charlas de sensibilización con alumnos del último año de la tecnicatura en Gestión de las Organizaciones del Instituto N° 20 y

emprendimientos incubados en el Club de Emprendedores. También brindan capacitaciones y charlas a adultos mayores.

En relación a la introducción de innovaciones en el sector productivo, la localidad se apoya en el programa “Producción + limpia”, el que convoca a empresas a capacitarse y a acceder a consultorías para implementar procesos de eficiencia productiva con impacto ambiental. A partir de este programa, por ejemplo, la empresa TyB Máquinas conectó con un emprendedor incubado en el Club de Emprendedores, y desarrollaron un proyecto de aceites minerales financiado con U\$D 50.000 por la Secretaría de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva de la Nación.

Para una ciudad de estas características, resulta fundamental conectarse institucionalmente con colegas por fuera de la localidad, que puedan nutrir las capacidades locales. En este sentido, hay fuertes conexiones con la Universidad Nacional del Litoral, con Idear (Incubadora de Empresas de Esperanza), con el Municipio de Santa Fe, con otros Clubes de Emprendedores. Asimismo, hay conexiones con un Centro de Empresas de Cornelia, España. Estos actores complementan el conocimiento local, la capacidad de acción, los instrumentos de intervención y apoyo, y fortalecen las capacidades locales generando nuevos procesos de aprendizaje. Los actores locales y los beneficiarios de estas inter-relaciones no manifiestan que hayan existido tensiones en la incorporación de actores extra-locales. Por el contrario, proponen una cierta armonía del proceso. En gran medida, esto puede deberse a la complementariedad de las misiones de los actores, que evitaba superposiciones indeseadas.

En palabras de todos los entrevistados, esta joven gestión, ha tomado el eje del desarrollo emprendedor por primera vez en la localidad. Incluso, uno de los emprendedores incubados afirma que regresó a San Justo luego de graduarse y de trabajar algunos años en multinacionales en otras ciudades a partir de conocer las posibilidades de emprender que tenían lugar en la ciudad y priorizando la calidad de vida que se disfruta en una localidad pequeña. De esto se puede inferir que la implementación de esta política de desarrollo emprendedor incidió positivamente trascendiendo las fronteras del territorio local, e invita a sus ciudadanos migrantes a volver a asentarse en el territorio, ya que se identifican oportunidades de desarrollo productivo en el mismo.

Como en cualquier gestión, hay muchos “debe” a enfrentar en próximos años. En primer lugar, los entrevistados destacan la necesidad de profundizar el vínculo con *educación*, al respecto el Intendente indica que “es la primera generación de agropecuarios que tienen los dos pies en la ciudad”, es decir, que han nacido en la ciudad y viven en ella. En segundo lugar, se hace referencia a los *recursos*. La falta de recursos disponibles para sostener el proyecto hace que Emprender San Justo sea por el momento una política de gestión local del Intendente Cuesta ya que aún no se termina de apropiarse como una política de estado local. En la misma línea, las dificultades para conectar emprendedores con fuentes de financiamiento locales, supone un cuello de botella en las posibilidades de acompañar a los emprendedores en las distintas instancias. Es un pendiente diseñar herramientas que permitan acelerar emprendimientos con inversión económica. Al respecto, hay conversaciones en torno a la inclusión de las mutuales en un fideicomiso a través del que invertir, pero aún no existen experiencias concretas para evaluar su pertinencia. Al momento, las dificultades para acercar recursos a los emprendimientos que requieren inversión se han sopesado con capital institucional: gestión con Banco de la Nación Argentina, para justificar garantías, articulación con “inversores ángeles”. Sin embargo, estas iniciativas son “entre pinzas” puesto que “pero no es política de estado eso... porque depende del intendente” indica Nicolás Cuesta. En otras palabras, no hay circuitos formales viables que resulten en oportunidades de financiamiento de emprendimientos en sus primeras fases. Esta deuda, como se ha profundizado en apartados anteriores está directamente relacionada con la baja disponibilidad de capital de riesgo en Argentino, pero también las evidentes descoordinaciones entre distintos niveles de gobierno.

Finalmente, se destacan entre los “debe” la necesidad de priorizar sectores: el agro industrial y el tecnológico. Por el momento, desde la gestión local, no hay líneas ni programas que generen vínculos entre el sector primario (muy importante para la localidad) y el desarrollo emprendedor.

1. Análisis del Gobierno Nacional sobre el Estado Local: Resultados Índice de Condiciones para el Surgimiento de Emprendimientos Dinámicos⁶⁰

Entre fines de 2016 y principios de 2017 el Ministerio de Producción y Trabajo de la Nación junto con el PRODEM realizó el estudio diagnóstico de las condiciones para el surgimiento de emprendimientos dinámicos en la localidad de San Justo.

Es interesante explorar algunos de los resultados que de ese análisis se extraen en relación a los aspectos críticos para el surgimiento del emprendimiento dinámico. Entre los aspectos favorables, se destacan las **políticas y regulaciones locales**, como se desprende de lo relatado en puntos anteriores es marcada la importancia que el desarrollo emprendedor tiene en la agenda del municipio y en particular de su Intendente. Sin embargo, la influencia de las regulaciones sobre las empresas y jóvenes en crecimiento es más desfavorable.

Entre las oportunidades de mejora, la principal es sobre el acceso al **financiamiento** (similar al promedio del resto de las ciudades): a la falta de inversores privados se le suma la escasa disponibilidad de programas provinciales o locales para este tipo de empresas. En el plano de la **cultura emprendedora** también se registra una baja presencia de actitudes favorables de la ciudad hacia el riesgo, el éxito y el fracaso, y una baja difusión de emprendedores locales que puedan ser modelos a seguir. En relación al **capital social** hay espacios para mejorar en las redes entre los emprendedores locales. Respecto al **sistema educativo**, sería interesante ampliar la base de los estudiantes que tienen actividades orientadas al desarrollo de capacidades emprendedoras a nivel secundario y terciario.

Respecto al **espacio de oportunidades** se destaca, por un lado, el rol de los dinamizadores locales de oportunidades, y en particular a las

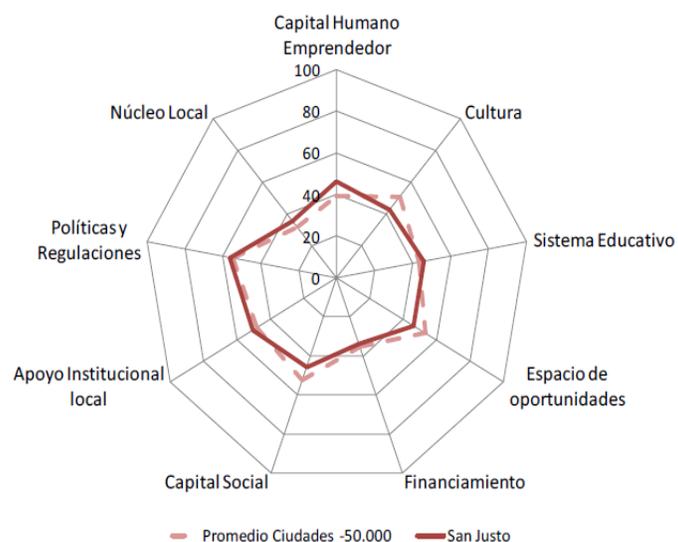
⁶⁰ Información obtenida de Ministerio de Producción de la Nación. (2016). Ciudades para Emprender. Estudio diagnóstico de las condiciones de partida del programa. Línea de Base Cohorte 2016.

demandas que las empresas existentes pueden tener sobre la generación de oportunidades para ser aprovechadas por nuevas empresas y empresas jóvenes. Pero, por otro lado, es menos favorable la percepción sobre las ferias de negocios que se realizan y los encuentros entre emprendedores que facilitan la identificación de oportunidades.

La cantidad de empresas jóvenes Pymes con potencial de crecimiento y la cantidad de proyectos y empresas jóvenes menores a tres años, es decir el **capital humano emprendedor**, en la ciudad de San Justo muestran valores similares al promedio de las ciudades con la misma cantidad de habitantes, sin embargo, es necesario se profundicen los esfuerzos que van en esa dirección.

En este sentido, se ve con muy buenos ojos el **apoyo institucional local** que de acuerdo con las entrevistas realizadas registró una evolución muy favorable. La principal explicación detrás de este crecimiento es la calidad de apoyo brindada por las instituciones existentes en materia de capacitación, acompañamiento y vinculación. No obstante, aún es débil la vinculación que existe con otras instituciones y actores extra-locales.

Condiciones sistémicas para el surgimiento de nuevas empresas dinámicas en San Justo, Santa Fe.



Fuente: Ministerio de Producción de la Nación, 2016.

d. Aportes del Caso San Justo al conocimiento de Políticas Públicas de Desarrollo Emprendedor

i. Análisis de la política de desarrollo emprendedor de San Justo en el marco de las 4C.

1. Capital Emprendedor

Sobre este punto hay un trabajo y un compromiso de la localidad para incentivar el espíritu emprendedor. Al respecto Javier Strada comenta “No sé si hay cultura emprendedora, pero sí desde que nosotros abrimos el Club existe una demanda y los casos están. (...) Evidentemente había una demanda dormida”. Todos los esfuerzos entorno a generar capacitaciones, charlas conexiones entre jóvenes y emprendedores son parte de esta lógica y el municipio viene generando estos espacios. Aún hay una deuda en tanto a la participación de emprendedores en medios de comunicación locales, y la transformación de los emprendedores y empresarios sanjustinos en modelos de rol. Los emprendedores y empresarios entrevistados no tienen registro de haber visto o escuchado en los medios la presencia de emprendedores sanjustinos.

2. Capital Financiero

Como se desprende de lo descrito anteriormente, éste es uno de los grandes pendientes de la propuesta de gestión de la localidad. Si bien en algunos casos hay espacio para reemplazar la inversión económica con gestiones para alcanzarla, en muchos otros la dificultad para disponer de capital propio genera impedimentos que echan por tierra los esfuerzos de capacitación y asistencia técnica durante el período de incubación. Estos son factores relevantes para la integralidad del proceso emprendedor

3. Capital Social

Este es otro punto donde hay necesidad de mayor presencia del estado local. Los actores locales a los que tuvimos acceso indican casi con

unanimidad que no hay cultura emprendedora en la localidad. Esto está directamente relacionado con la joven experiencia del municipio en las políticas de desarrollo emprendedor, pero luego de casi tres años de gestión, los actores locales no referencian fortalecimiento en ese aspecto.

Sin dudas esto se presenta como una contradicción en el proceso que viene recorriendo la localidad. Desde la mirada del investigador, San Justo es una ciudad con un gran espíritu emprendedor. Eso se ve en el esfuerzo público, en el posicionamiento de modelos de rol empresariales y el status que quien emprende ostenta en la ciudad, y también en la demanda de formación y las asistencias a los cursos y talleres de capacitación. Interpretamos que lo que queda pendiente es fortalecer el proceso de apropiación de los esfuerzos públicos y privados.

En las ciudades pequeñas y medianas, la confianza entre los actores locales para tejer redes de apoyo y confianza suele ser mayor que en las grandes ciudades, de hecho, es más sencillo llegar al punto de la red que se precisa. Se destacan en este aspecto, la conexión entre distintos puntos del ecosistema y la capacidad del sector público de gestionar y facilitar relaciones en favor de los emprendedores.

4. Capital Institucional.

La gran estrella en este aspecto es el Club de Emprendedores y el grupo de asesores que lo componen. Actualmente el coordinador es Javier Strada con dos empleados del municipio que están entre 15 y 29 hs semanales prestando servicios en el Club, además de otros profesionales con una participación más itinerante. Si bien hay otras instituciones vinculadas con el sector productivo, esta es prácticamente la única que tiene misiones y funciones exclusivamente dedicadas al desarrollo emprendedor.

En la ciudad no hay programas de mentorías propios o que conecten con otras instituciones extra-locales que tengan esa oferta. Si bien existe alguna experiencia, confirmada en las entrevistas, donde un mentor mentoreo a un emprendimiento incubado en el club, la misma no es producto de un esfuerzo sistemático o programático de la localidad.

Cabe destacar las dos regulaciones creadas (Ordenanzas 2994/2017 y 3019/2017), específicamente para darle institucionalidad al tema y generar recursos e incentivos. Sin embargo, todavía es muy pronto para evaluar sus frutos.

Nuevamente se resalta la importancia de buscar complementariedad de otros socios extra-locales para completar la oferta. Un ejemplo sería asociarse con organismos que implementen programas de mentorías para poder ofrecerlo en forma sistemática.

ii. Análisis de la política de desarrollo emprendedor de San Justo según el ciclo de vida del emprendimiento

Las acciones de capacitación, ya sea aquellas financiadas por el Estado Nacional o las desarrolladas por el mismo espacio Emprender San Justo son acciones dentro de las políticas de Tipo I, tendientes a la generación de capital emprendedor en el largo plazo. De la misma forma, las iniciativas tendientes a conectar a jóvenes estudiantes con emprendedores locales, ya que también buscan incrementar la base de la pirámide.

En relación con la ampliación del espacio de oportunidades (Tipo II), la propuesta de incubación física del Club de Emprendedores tiene por objetivo concreto mitigar los factores que limiten el surgimiento de oportunidades, contribuyendo a sostenibilidad y el éxito de los proyectos. Es interesante remarcar en este aspecto, que todos los emprendimientos incubados tienen componentes de innovación, con posibilidad de convertirse en emprendimientos dinámicos.

Respecto a la aceleración de empresas (Tipo III), existe vacancia de propuestas, siendo que ni el Gobierno Local ni otras instituciones ponen a disposición del ecosistema herramientas de financiamiento de riesgo. Como se dijo más arriba, se busca reemplazar la ausencia de estas herramientas con gestión y vínculos con organismos financiadores. Ejemplos de estos son coordinaciones con Banco Nación, con Aceleradora del Litoral, con Fondo

Semilla a través de la incubadora del Club de Emprendedores. En cuanto a la incorporación de innovación y de tecnología (Tipo V) se rescata la participación en el programa “Producción más limpia”, el que permite incorporar dinámicas más eficientes resultando un dispositivo interesante para conectar emprendedores con empresas. En relación a las políticas de tipo VI, el Foro de Desarrollo Emprendedor es una de las propuestas de vinculación y fortalecimiento del ecosistema.

e. Resultados preliminares de la implementación de la política del Gobierno Local para la promoción desarrollo emprendedor

A partir de lo trabajado en los puntos precedentes, se ve concretamente la decisión del Gobierno Local de avanzar en políticas de promoción de desarrollo emprendedor. Esta decisión estuvo basada en la convicción de que los emprendedores son dinamizadores del territorio: “No se trata sólo de que el surgimiento y desarrollo de las empresas faciliten la creación de riqueza y empleo, sino, sobre todo, de que impulsen la regeneración del propio tejido productivo mediante la mejora de la capacidad para emprender y gestionar, en especial a través de la introducción de innovaciones, particularmente necesarias en escenarios de competencia y turbulencia creciente en mercados como los actuales” (Vázquez Barquero, 2005). Como resultado de las políticas implementadas por el Gobierno Local, y producto de una decisión política de avanzar fuertemente en el desarrollo emprendedor como forma de dinamización y fomento del sistema productivo local, si bien se presentan algunas debilidades y necesidades de continuar fortaleciendo y trabajando, hoy en San Justo, existen 238 emprendimientos⁶¹ funcionando que dan un total de 589 puestos de trabajo.

En función de la metodología del GEM (revisada en el Capítulo 2), para evaluar el impacto de la actividad emprendedora deberíamos analizar la expectativa de creación de nuevos empleos, la innovación, y la participación de emprendedores en la industria. Sin embargo, esos datos, no están disponibles a nivel local. Por tanto es necesario revisar otros datos que puedan darnos información preliminar.

⁶¹ Por “emprendimiento” se toma la definición de Ley de Emprendedores que indica que es una empresa de hasta 7 años de antigüedad. Datos obtenidos del Ministerio de Producción y Trabajo de la Nación.

Retomando la definición de ecosistema emprendedor utilizada en este trabajo (Mason y Brown, 2014), podemos decir que el ecosistema sanjustino adolece de algunos perfiles de actores que permitan a los emprendedores completar el ciclo del emprendimiento. Principalmente aquellos actores que intervienen en la creación de la nueva empresa cuando requieren capital financiero de riesgo.

Sin embargo, como se adelantó anteriormente, el municipio de San Justo reconoce las debilidades del ecosistema y genera conexiones extra-locales. En el análisis del ICSED (presentado en este capítulo) realizado en 2016, se instaba a la localidad a abordar estos desafíos, y en función de esto la localidad tomó cartas en el asunto. Es importante destacar el esfuerzo del Gobierno Local de resolver las deficiencias del ecosistema para ofrecer a sus emprendedores respuestas durante todo el camino emprendedor.

Aquí, el foco del análisis debería estar en la profundidad de estas relaciones extra-locales que complementan al ecosistema de la ciudad. Sobre estos vínculos la voz de los emprendedores es positiva y destacan haber sido beneficiados por los mismos en asistencia técnica.

Como también se desprende de los resultados del ICSED, además de las fallas en los mercados de financiamiento, hay una debilidad en la formación de recursos humanos con capacidad para emprender: habilidades blandas, carreras técnicas. También se comentó en el apartado anterior los desafíos de la construcción de *Capital Emprendedor*. Sin duda, la localidad de San Justo tiene todavía mucho espacio para intervenir en el sistema educativo local ampliando las bases de estudiantes que realizan actividades orientadas al desarrollo emprendedor. Sin embargo, cabe aclarar que la formación de recursos humanos no está dirigida solamente a jóvenes, la formación de adultos también es una arista clave de este proceso.

Además de los datos duros, insumos críticos a la hora de evaluar las políticas públicas productivas, es importante plantear que “para conseguir el desarrollo de un territorio no es condición necesaria realizar grandes proyectos industriales como ocurría con la política de desarrollo tradicional, cuando se entendía que existía una relación directa entre cantidad de la inversión y crecimiento económico. Se trata de impulsar proyectos de dimensiones adecuadas, que promuevan la transformación progresiva del sistema económico, introduciendo innovaciones por todo el tejido productivo y creando las condiciones institucionales y espaciales que favorecen el desarrollo sostenido” (Vázquez Barquero, 2005). El impacto de la macro-economía es

determinante en estas políticas, pero sus efectos pueden ser más o menos catastróficos dependiendo de la densidad institucional que cada territorio ostente.

Resultan interesantes, en este marco las iniciativas que conecten demandas de pequeñas y medianas empresas innovadoras (para el territorio) con emprendedores de potencial dinámico. Allí, el esfuerzo de llevar adelante #ProducciónMásLimpia va en esa línea. Sería positivo para el ecosistema desarrollar iniciativas sostenidas de este estilo donde emprendedores puedan integrar cadenas de valor y se generen innovaciones en pymes con potencial de crecimiento.

Todas las debilidades planteadas deben ser miradas con perspectiva histórica. En esta gestión que el tema del desarrollo emprendedor es abordado como un tema central, y la mayor parte de las aristas no pueden ser resueltas en una gestión política. Por esta razón destacamos la decisión política de que este tema esté en la agenda pública local, dentro de las prioridades de la gestión. Sin embargo, la falta de difusión de muchas de las acciones afecta la percepción pública de los esfuerzos realizados en este sentido. Aquí hay una vacancia concreta, reconocida por los agentes de desarrollo. Dicho esto, también es importante aclarar que los destinatarios específicos de esta política, es decir aquellos que tienen una idea de negocio y quieren emprender, conocen las iniciativas locales, participan de las capacitaciones y asisten al Club de Emprendedores. Con lo cual, el desafío de la difusión está en la construcción del imaginario de la sociedad pero no tanto en la llegada a los destinatarios de las políticas. El desafío a futuro será el de llegar a aquellos que todavía desconocen la política y su incidencia a nivel productivo.

Por último, el tema del financiamiento de la política y su sostenibilidad es un tema álgido. Se destaca la decisión política de definir recursos humanos dedicados full-time al diseño e implementación de la misma, y la sanción de la ordenanza 3019/2017 que asigna recursos económicos que otorgan sostenibilidad al proyecto. Sin embargo, en gran medida las iniciativas de capacitación y financiamiento de proyectos dependen de las políticas nacionales de promoción del desarrollo emprendedor. También es un desafío que el gobierno local continúe abriendo el juego de la política pública para sumar a otros actores que puedan agregar valor al proceso.

Por lo tanto, se propone que una política integral de desarrollo emprendedor tiene que estar enfocada en el proceso de emprender, con propuestas que intervengan en las distintas etapas. Las decisiones de política que se tomaron en San Justo en los últimos tres años tienen esa visión, pues buscan abordar las 4C: Capital emprendedor, capital financiero, capital social, capital institucional;

y también están diseñadas desde el punto de vista del ciclo de vida del emprendimiento. Es decir, algunas iniciativas son tendientes a generar resultados en el corto plazo, mientras que otras proponen un horizonte de largo plazo. Con todo, estas políticas son viables solamente con un liderazgo fuerte del Gobierno Local.

Capítulo 5: Consideraciones Finales

El desarrollo, bien entendido, no puede ser el privilegio de unos pocos. No puede ser el privilegio de los suizos, o de los daneses, o de los habitantes de Quebec. El desarrollo territorial es un proceso social de alta complejidad, pero perfectamente inteligible y en consecuencia, perfectamente posible de ser “intervenido” para provocarlo o para acelerarlo. En materia de pensamiento desarrollista lo único que está prescrito es el pesimismo nihilista. Sostener una posición constructiva (y constructivista) acerca del desarrollo no convierte a nadie en un “iluso” o en un “utópico” en el sentido vulgar, porque no se trata de desconocer la tozuda realidad; sólo que no hay que olvidar que la realidad es construida por los hombres y por tanto no existe una única e inmutable realidad.

(Boisier, 1997)

A San Justo se ingresa por ruta. Para los que llegamos al aeropuerto de Sauce Viejo, Santa Fe, nos lleva casi dos horas en auto o tres horas en micro llegar a la ciudad. La Ruta 11 parece sin fin de pequeños pueblos, con nombres literarios: Recreo, Gobernador Candiotti, Nelson, LLambí Campbell, Emilia, y finalmente San Justo.

San Justo es una localidad de las clásicas de la pampa húmeda profunda: casas bajas, calles tranquilas, una plaza central con la Municipalidad, la Iglesia, un banco. Han nacido allí varios futbolistas reconocidos: Leandro Chichizola, Néstor Leonel Scotta (Tola), Héctor Horacio Scotta (Chiquito). Y es confirmado el rumor que la canción “Once y Seis” de Fito Páez fue inspirada y compuesta en el Hotel California, uno de los cinco hoteles que ofrece la localidad. Tiene una terminal de ómnibus al extremo norte de la ciudad que conecta con los pueblos vecinos y principalmente con Santa Fe, con la que tiene una alta frecuencia.

Caminar por San Justo es placentero, la ciudad es prolija, limpia, sus veredas son amplias y las casas están cuidadas. Hay heladerías pero no hay cafés, algún restaurant que abre en horarios determinados y a la hora de la siesta la ciudad se pone en pausa.

El ordenamiento territorial planteado define una zona urbana y una zona industrial. Esta última conectada por la Ruta 11, es lo primero que se ve cuando se ingresa en la ciudad. Allí,

numerosas fábricas crecientes, los restos de SanCor, y el joven Club de Emprendedores en el SUM del Parque Industrial que propone una estética novedosa y moderna.

Este trabajo de tesis se construye a partir de la pregunta del *rol del gobierno municipal en el desarrollo emprendedor en localidades de 40.000 habitantes*. A fin de encontrarle respuesta a este interrogante, partimos la pregunta en tres: los enfoques sobre el desarrollo emprendedor y las políticas públicas que lo promueven, el rol de los gobiernos locales desde la perspectiva del desarrollo local, y el caso de una localidad de 40.000 habitantes.

El Capítulo 2 sistematiza las diversas definiciones de emprendedor y las teorías que lo respaldan y luego presenta una clasificación de los tipos de emprendedores. A partir de esta base, el trabajo profundiza en la relación entre desarrollo económico y desarrollo emprendedor, y en función de esto último explora modelos y enfoques de políticas públicas que lo promueven. Finalmente, profundizamos sobre el caso de Argentina, datos sobre la dinámica empresarial y las políticas públicas implementadas a nivel nacional.

Este análisis continúa encuentra territorial a partir de lo estudiado en el tercer capítulo, al abordar las condiciones locales para emprender, el rol del territorio en la empresarialidad, los emprendimientos que a nuestro criterio más aportan al desarrollo. Asimismo, brinda un contexto sobre la situación de los gobiernos locales en Argentina introduciendo el caso a estudiar. Por último, se propuso enmarcar el caso de San Justo en relación al de otras localidades de igual dimensión, para poder contar con un análisis relativo.

Finalmente, el trabajo de tesis aborda el caso de San Justo y su política de desarrollo emprendedor, poniendo en el territorio lo construido en los capítulos previos. El caso presentado resulta un ejemplo interesante, porque permite observar y analizar el impacto de las decisiones de gestión local y sus límites en el contexto macro-económico y social de un país que tiene una importante deuda en materia de políticas de desarrollo emprendedor.

Emprender San Justo es la política productiva del Gobierno Local. La gestión que la lleva adelante interpreta la complejidad que revisten este tipo de propuestas y busca generar una oferta equivalente, constituyendo un fuerte aporte a las Políticas Públicas de Desarrollo Emprendedor, pues para poder abordar un fenómeno de estas características resulta crítico hacerlo desde sus variadas aproximaciones, con conocimiento de la realidad local.

Entre los aciertos de esta política se destacan la determinación del Gobierno Local en generar agenda pública sobre este tema y formar un equipo de recursos humanos con visión y compromiso. Asimismo, el esfuerzo de conectar al público sanjustino con actores extra locales y el trabajo sobre el capital social, son decisiones de gestión acertadas en tanto enriquecen a los emprendimientos y compensan la falta de financiamiento. La densidad del entramado institucional y la accesibilidad del público emprendedor a estas instituciones juegan un papel clave en todo el proceso de iniciar una nueva empresa, pero en especial (y como vimos en el Capítulo 2) en los primeros momentos del negocio. Esto queda de manifiesto a partir de las entrevistas con emprendedores que destacan los puentes institucionales y sus efectos en las empresas. Por otro lado, el Club de Emprendedores con espacio físico disponible, la permanente oferta de capacitación y la asistencia técnica de incubación y pre-incubación contribuye a la generación de capital humano emprendedor incrementando la base de la pirámide. Se hizo hincapié en la importancia de la proximidad para el desenvolvimiento de quien emprende, la oferta local y las propuestas de su entorno en muchos casos marcan la diferencia en la carrera del emprendedor. Aquí, este espacio físico facilita la recorrida de estos primeros pasos al tiempo que pone en marcha el engranaje institucional de asistencia técnica y contención.

Lo descripto anteriormente no es menor, por que como se desarrolló en el segundo capítulo de este trabajo, el enfoque de las políticas de desarrollo emprendedor debe estar centrado en el proceso emprendedor, con una mirada que combine el corto, mediano y largo plazo.

Respecto a las fuentes de recursos, hay una relación muy cercana con la oferta programática del Gobierno Nacional. Esta relación es hasta el momento sinérgica: desde el Gobierno Local “cazan oportunidades” foráneas y las convierten en bienes públicos, como es el caso del Club de Emprendedores, pero puede convertirse en una fuerte dependencia de los recursos nacionales para dotar de contenido al espacio. Pero al momento, el caso de la localidad da cuenta que, existiendo vocación de promoción emprendedora, el contar con instrumentos adecuados, en niveles nacionales y el desarrollar instrumentos ad hoc a nivel subnacional, incrementa enormemente la potencialidad de incidencia de la política.

Se destacan la creación de regulaciones locales para posicionar el tema en la agenda pública y para dotarlo de recursos. Si bien estos últimos son escasos, deben ser comprendidos en el marco de los recursos que maneja un estado local de las características del que estamos analizando. Por otro lado, también estas normas buscan garantizar la sostenibilidad del espacio frente a posibles

cambios de gobierno, entendiendo que aún el ecosistema no está lo suficientemente consolidado para manejarse en forma autónoma y se valora el liderazgo del municipio.

En este sentido, la creación y sostenimiento del Foro para el Desarrollo es un desafío, pero al mismo tiempo es el camino para que el ecosistema se fortalezca. Asimismo, la permanencia y aporte del Ecosistema Emprendedor de Santa Fe puede resultar un aliciente para darle continuidad a las instancias participativas locales.

Entre los aspectos susceptibles de mejora se encuentran la difusión de las propuestas del Club de Emprendedores: uso de redes sociales, conexiones con medios de comunicación locales. Asimismo, la situación de financiamiento es crítica. Como resulta imposible que los fondos surjan del Estado Local, es necesario generar alianzas con el sector privado para definir propuestas en esa línea.

Otro punto significativo es la disponibilidad de información institucional a la que accedí en gran medida por mi rol en el Ministerio de Producción y Trabajo de la Nación. Es de desear que la localidad, en línea con las Agendas 2020 y con la corriente de disponibilidad de información pública, pueda poner a disposición en el sitio web de la localidad la información relativa a estos temas.

Respecto al recorte temporal del análisis, los documentos de gestión y las entrevistas realizadas, no permiten identificar previa existencia de políticas de promoción emprendedora. La única referencia válida es a partir del 10/12/2015, con la nueva gestión y los nuevos instrumentos.

El caso analizado nos permite esbozar algunas conclusiones más generales. La gestión del desarrollo emprendedor, como cualquier otra, requiere capacidades locales para poder llevarse adelante. Con las dimensiones de gobiernos como San Justo, la gran diferencia está en estos “actores reflexivos” al interior del gobierno que abordan y lideran el tema con responsabilidad y compromiso. Hemos profundizado en las falencias estructurales de los gobiernos locales argentinos, cuya consecuencia es que la posibilidad de poder incidir en el desarrollo emprendedor queda en manos de quienes quieren y tienen las herramientas conceptuales y prácticas para hacerlo. Estos actores son también claves a la hora de pensar la sostenibilidad de las políticas frente a posibles cambios políticos, pues además de ser “agentes del desarrollo” son ciudadanos de San Justo y tienen la capacidad y las herramientas para demandar a posibles nuevos actores políticos, agendas públicas que estén en la línea que se promovió hasta el momento.

La imposibilidad de estas ciudades de facilitar el acceso al capital de riesgo dificulta enormemente que emprendedores dinámicos (como fueron definidos en el Capítulo 2) quieran quedarse en su pueblo de origen (a pesar de que puedan registrarse casos inversos). Especialmente si a esta carencia se le suma el difícil acceso a recursos humanos calificados (ausencia de universidades de renombre), bajo nivel de conectividad (lejos de aeropuertos), entre otros.

Cabe diferenciar entre “la generación de emprendimientos dinámicos” y “garantizar las condiciones para que se instalen en la ciudad”. Gobiernos locales como San Justo podrán calificar dentro de los primeros, pero difícilmente puedan sostener la segunda, pues la construcción de esta infraestructura (en sentido amplio) no depende únicamente del Gobierno Local. También resulta un riesgo y una fuga de recursos para la ciudad invertir en desarrollar emprendedores que luego emigren; riesgo que no todas las gestiones políticas están dispuestas a asumir.

Por otra parte, estas localidades son lugares fértiles para que florezcan diversas empresas más tradicionales con un ritmo de crecimiento constante, de escalas regionales que impactan directamente en la creación de empleo formal privado.

Este trabajo no se propuso hacer un estudio comparado, pero nos atrevemos a plantear que tener un Gobierno Local atento, con iniciativa y que ponga a la cuestión emprendedora en el centro, incide en el desarrollo de nuevos negocios; en relación a otros municipios que no diseñan e implementan este tipo de política. Sería de esperar, que en algunos años, haya más emprendedores dinámicos que surjan de San Justo que de otras localidades de similares características que no desarrollaron esta clase de políticas. Salta a la vista que estas políticas se pueden llevar adelante en determinados municipios, como el caso estudiado, que tiene cubiertas una serie de cuestiones de infraestructura básica, de capacidades institucionales, de ordenamiento territorial, de educación general y pueden ocuparse de generar políticas más complejas. Cuanto más desarrollado está el tejido socio-económico, hay una mayor aceptabilidad del desarrollo emprendedor como política pública: “Las evaluaciones existentes de la iniciativas de desarrollo local en los países de la OCDE, muestran que los territorios con mejores indicadores en términos de empleo, ingreso, calidad de las relaciones laborales, justicia social y calidad de vida, no son aquellos que buscan el abaratamiento de costes de producción, salarios bajos y subvenciones fiscales a las empresas, sino los que han estimulado la vitalidad empresarial mediante el fomento de capacidades de desarrollo (tales como la calidad de los recursos humanos, innovación tecnológica, infraestructuras básicas, líneas apropiadas de financiamiento) las cuales son, en gran medida, resultado de políticas

regionales o locales dinámicas, adaptadas por las Administraciones Locales o ciudades, en colaboración con el sector privado. Así pues, las estrategias que buscan reforzar los factores intangibles del desarrollo (como la creación de un clima emprendedor, entornos innovadores y capacidades de gestión) parecen mucho más eficaces que aquellas otras que pretenden solamente abaratar costes” (Albuquerque, 2001)

Dicho todo esto, a la pregunta de si el estado municipal puede promover el desarrollo emprendedor respondemos afirmativamente porque a diferencia de lo que ocurría hace dos décadas actualmente hay un acuerdo tácito sobre que las políticas de desarrollo emprendedor construyen bienes públicos y no se identifica oposición interna para llevarlas adelante; su formulación e implementación requiere de cuadros técnicos locales, pasibles de ser provistos por el ecosistema local; se encuentra receptividad frente a otros niveles de gobierno y asimismo existe un creciente apoyo de la opinión pública local para el sostenimiento de la política. En otras palabras, hay una potencialidad real de este tipo de localidades para implementar políticas de desarrollo emprendedor. Por otro lado, y como hemos explorado en el segundo y tercer capítulo, existe evidencia de que las nuevas empresas (en particular las dinámicas) ayudan a fortalecer la actividad económica, incrementando la recaudación y viabilizando inversiones en distintas áreas.

Con una mirada hacia el futuro, los desafíos de San Justo están relacionados con el financiamiento emprendedor en dos niveles: la efectiva conformación de cuadros técnicos con conocimiento y redes específicas en la temática; y la disponibilidad concreta del financiamiento para los emprendedores de la localidad.

Asimismo, y como se planteó anteriormente, la comunicación de las acciones y su impacto es otro de los puntos a resolver. En especial, para continuar manteniendo el apoyo de la ciudadanía a estas políticas que implican una erogación de recursos sobre beneficios intangibles y que apuntan a una porción de la sociedad muy específica.

Por último, sería un error subestimar las variables macro económicas, que impiden resolver desde lo local los problemas estructurales del desarrollo. Más allá de la valoración de la experiencia y atento al escaso margen de comparabilidad, resulta evidente que las conclusiones derivadas del caso San Justo no son extrapolables. La condición de posibilidad de una localidad de 40.000 habitantes en la pampa húmeda de que haga promoción emprendedora resulta un *específico*, no un genérico: esto es, no debíamos esperar que todas las localidades de estas dimensiones diseñen e implementen este tipo de políticas.

Pero esto último no borra la realidad de que “el caso San Justo” existe y que los éxitos de esta política son manifestaciones del desarrollo. San Justo debiera ser considerada una *buena práctica*, una inspiración para que otros territorios de similares características inicien o fortalezcan sus procesos de desarrollo local y emprendedor readaptando las prácticas en el marco de su cultura e identidad local. Este nuevo “saber-hacer”, redonda también en aprendizajes para los actores territoriales, en tanto se constituyen nuevas capacidades de gestión local, nuevas capacidades para emprender, nuevos desafíos en relación a la innovación y las sostenibilidad del sistema productivo local. Resuena la frase de un emprendedor que dice “Se están haciendo cosas que nunca se hicieron”.

Casi un año después de haber escrito las primeras frases de este trabajo, siento la satisfacción de estar terminando una etapa muy importante en lo personal y en lo profesional. Como escuchaba de otros tesisistas, no fue fácil llevarlo adelante. Además de las horas que este trabajo requirió y las que competían con la vida familiar y laboral, encontré muchas dificultades de acceso a la información que no hubiese podido saltar si no fuera por mi rol en el Ministerio de Producción y Trabajo. Sin duda, destaco la importancia crítica de las visitas al territorio y la generosidad de los agentes que permitieron que los entreviste y cuyas opiniones nutrieron este trabajo. Espero que esta Tesis de Maestría habilite que otras localidades se repregunten sus políticas productivas y vean en el desarrollo emprendedor una de las llaves del futuro de sus ciudades.

Anexos

1. Anexo 1: Guía de preguntas.

Esta Guía de Preguntas es una herramienta flexible que se rediseña en virtud de las respuestas que los entrevistados dan a las preguntas.

1. Datos Generales

- a. Nombre:
- b. Edad:
- c. Lugar de nacimiento
- d. Lugar de Residencia.
- e. Período de residencia
- f. Estudios Cursados. Describir cuales.
- g. ¿Trabajás? ¿Cuál es tu actividad laboral?
- h. Si es emprendedor: ¿Cuánto tiempo hace que el emprendimiento/la empresa está funcionando?

2. Cuerpo de la entrevista

Cuestiones genéricas

- a. ¿Cree que el Gobierno Local está en condiciones de hacer algo en materia de desarrollo emprendedor? En particular, ¿en materia de emprendimiento dinámico? ¿Por qué si? ¿Por qué no?
- b. Según su opinión: ¿Cuándo inició la política de desarrollo emprendedor en la ciudad de San Justo?
- c. ¿Considera que el ecosistema emprendedor se consolidó en los últimos años? ¿Por qué?

En relación al Capital Social

- a. ¿Identifica que el Gobierno Local se conecta con actores (institucionales/Productivos) extra-locales?

b. ¿Identifica que el Gobierno Local propone actividades de generación de redes entre unidades productivas? (Redes de mentores, Actividades de networking)

En relación al Capital Institucional

a. ¿Identifica que en la localidad se han creado nuevas instituciones que buscan apuntalar las capacidades instaladas? ¿Cuáles?

b. ¿Identifica que el Gobierno Local desde 2012 a la fecha ha creado regulaciones que faciliten el desarrollo emprendedor?

c. ¿Identifica que el Gobierno Local realiza acciones en conjunto con otras organizaciones para promover el desarrollo emprendedor?

En relación al Capital Emprendedor

a. ¿Identifica que el Gobierno Local lleva adelante acciones para sensibilizar sobre desarrollo emprendedor? ¿Qué acciones concretas puede identificar que ocurrieron en la ciudad en relación a este tema?

b. ¿Identifica que el Gobierno Local promueve acciones en los distintos niveles educativos?

c. ¿Identifica que el Gobierno Local pondera modelos de rol para emprendedores?

d. ¿Cree que hay cultura emprendedora en la localidad?

e. ¿Identifica espacios o actividades que fomenten la innovación en la ciudad y en particular en empresas de la ciudad?

En relación al Capital Financiero

a. ¿Identifica que el Gobierno Local ofrece o facilita oferta de financiamiento para emprendedores y pymes de la localidad? ¿Cuáles?

Conclusión

a. En relación al desarrollo emprendedor, ¿Qué debería hacer el Gobierno Local y no hace?

Listado de Entrevistados: *Las transcripciones de las entrevistas no se adjuntaron por razones de privacidad de los entrevistados.*

- Intendente Municipal: Nicolás Cuesta

- Subsecretario de Producción: Javier Strada
- Presidente de Área Industrial: Raúl Tarico.
- Sector privado: Diego Zilli, Victor Chaina y Diego Ríos.
- Senador: Rodrigo Borla.

Bibliografía

- Acs, Z., and Armington, C. (2003). Endogenous growth and entrepreneurial activity in cities. Working paper, Center for Economic Studies, Washington, D. C., 03 March.
- Albuquerque, F. (2001). La importancia del enfoque del desarrollo económico local. *En Transformaciones globales, instituciones y políticas de desarrollo local*. Rosario. Homo Sapiens.
- Albuquerque, F. (2008). *Desarrollo económico local, descentralización y democracia*. 1st ed. San Martín, Provincia de Buenos Aires.: Unsam Edita.
- Albuquerque, F. (Julio, 2006). *Clusters, territorio y desarrollo empresarial: diferentes modelos de organización productiva*. Trabajo presentado en Cuarto Taller de la Red de Proyectos de Integración Productiva Fondo Multilateral de Inversiones (MIF/FOMIN) Banco Interamericano de Desarrollo. San José, Costa Rica.
- Angelelli, P., y Prats, J. (2005) Fomento de la actividad emprendedora en América Latina y el Caribe: Sugerencias para la formulación de proyectos. Washington, DC: Inter-American Development Bank.
- Arocena, J. (2001). *El desarrollo local: un desafío contemporáneo*. Montevideo: Taurus.
- Arocena, J. y Marsiglia, J. (2017). *La escena territorial del desarrollo. Actores, relatos y políticas*. Montevideo: Taurus.
- Audretsch, D.B. and Belitski, M. (2016). Entrepreneurial ecosystems in cities: establishing the framework conditions. *The Journal of Technology Transfer*.
- Audretsch, D.B., Belitski, M. and Desai, S. (2015). Entrepreneurship and economic development in cities. *The Annals of Regional Science*. Vol. 55 No. 1, pp.33-60.
- Bartlett, D. y Dibben, P. (2002). Public Sector Innovation and Entrepreneurship: Case Studies from Local Government. *Local Government Studies*. 28:4. Pp 107-121.
- Báscolo, P; Ghilardi, M.F y Secreto, M.F. (Noviembre, 2010). *Cambios en la especialización regional del sur de Santa Fe: Una mirada desde los Complejos*

Productivos. Trabajo presentado en XLV Reunión Anual de la Asociación Argentina de Economía Política. FCE. UBA. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina.

- Baumol, W. J. (1993). Formal entrepreneurship theory in economics: Existence and bounds. *Journal Of Business Venturing*. 8: 197-210.
- Bell, D. and Jayne, M. (2009). Small cities? Towards a research agenda. *International Journal of Urban and Regional Research*. Vol. 33 No. 4, pp.683-699.
- Boisier, S. (2005). ¿Hay espacio para el desarrollo local en la globalización? *Revista de la Cepal*. N° 86.
- CAF. (2013). *Emprendimientos en América Latina: Desde la subsistencia hacia la transformación productiva*. CAF- Banco de Desarrollo de América Latina: Bogotá.
- Cao, H. y Vaca, J. (2006). Desarrollo regional en la Argentina: la centenario vigencia de un patrón de asimetría territorial. *Revista Eure*. Vol. XXXII, No 95. Pp. 95-111. Santiago de Chile, Chile.
- Cao, H. y Vaca, J. (2007). El fracaso de la descentralización Argentina. *Andamios. Revista de Investigación Social*. Vol. 4, núm. 7. Pp. 249-267. Distrito Federal, México.
- Castellaro, M y Lore, H. (Julio, 2013). *Promoción de emprendedores y consolidación asociativa en Santa Fe*. Trabajo presentado en 7mas Jornadas de Vinculación Universidad-Industria. Facultad Regional Santa Fe, Universidad Tecnológica Nacional, Argentina
- Centro de Estudios de Desarrollo y Territorio [CEDET - UNSAM]. (2009). Plan Estratégico de Desarrollo Productivo Micro-región San Justo. Disponible en <http://cor.to/ORSIDTESIS>
- Collins, O. F., Moore, D. G., y Unwalla, D. B. (1964). *The enterprising man*. East Lansing, M Michigan State University Business Studies.
- Constitución de la Provincia de Santa Fe (1962).
- Costamagna, P. (2015). *Política y formación en el desarrollo territorial. Aportes al enfoque pedagógico y a la investigación acción con casos de estudio en Argentina, Perú y País Vasco*. Donostia, San Sebastián: Orkestra.

- Costamagna, P. y Larrea, M. (2015). *Actores facilitadores del desarrollo territorial. Una aproximación desde la construcción social*. Donostia, San Sebastián.: Deusto Publicaciones.
- Cravacuore, D. (2016). Gobiernos Locales en Argentina. En *Manual de gobiernos locales en Iberoamérica*. Santiago de Chile: CLAD Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.
- Dhliwayo, S. (2017). Defining public-sector entrepreneurship. *The International Journal of Entrepreneurship and Innovation*. 18(3), pp.153-163.
- European Union. Committee of the Regions. (2016). *Regional Innovation Ecosystems*.
- Eurostat-OECD. *Manual on business demography statistics*. (2007). Paris: OECD.
- Federico, J. (2006). *Políticas de Desarrollo Emprendedor: Reflexiones teóricas, evidencias y propuestas para el caso de Argentina*. Tesis de Maestría. Universidad Nacional de General Sarmiento. Los Polvorines.
- Ferraro, C. y Costamagna, P. (2000). Entorno institucional y desarrollo productivo local: La importancia del ambiente y las instituciones para el desarrollo empresarial. El caso de Rafaela. CEPAL. Distribución Restringida. LC/BUE/R.246
- Formichella, M. M. (2004). El concepto de emprendimiento y su relación con la educación, el empleo y el desarrollo local. Beca de iniciación INTA: “Gestión del emprendimiento y la innovación”.
- García Delgado, D., Katopodis, G. and Arocena, J. (1997). *Hacia un nuevo modelo de gestión local*. Buenos Aires: Oficina de Publicaciones del CBC, Universidad de Buenos Aires.
- Garofoli G. (1992), *Endogenous Development and Southern Europe*, Avebury, Aldershot (UK). En Garofoli, Gioacchino. “*Las experiencias del desarrollo económico local en Europa. Las enseñanzas para América Latina*”. En: Seminario URB AL III. San José. 4-7 mayo 2009.
- Garofoli G. (2002), *Local development in Europe – Theoretical models and international comparisons*, in «*European Urban and Regional Studies*» 9 (3), pp. 225-239. En, Garofoli, G. “*Las experiencias del desarrollo económico local en*

Europa. Las enseñanzas para América Latina". En: Seminario URB AL III. San José. 4-7 mayo 2009.

- Gartner, W. (1988). "Who is an Entrepreneur? That is the wrong question". *American Journal of Small Business*, vol. 12(4), pp. 11-32.
- Gigli, P; Orsi, D y Martín, M. (Agosto, 2016). *La gestión del emprendedorismo desde los Gobiernos Locales. La experiencia del programa Ciudades para Emprender*. Trabajo presentado en XXI REUNIÓN ANUAL RED PYMES MERCOSUR. Tandil, Argentina.
- Global Entrepreneurship Monitor [GEM]. (2018). Global Report 2017/2018.
- Gobierno de la Ciudad de San Justo. (2015). *Plan de Gestión Municipal*. Arq. Nicolás Cuesta. San Justo, Santa Fe.
- Guadagni, A.A. (2009). El Pacto Fundacional aún Pendiente: La Coparticipación Federal de Impuestos. *Econométrica S.A.* Informe Económico Especial No 403.
- Hidalgo, G.; Kamiya, M. y Reyes, M. (2014) Emprendimientos dinámicos en América Latina. Avances en prácticas y políticas, Serie Políticas Públicas y Transformación Productiva No. 16/2014, CAF.
- Isemberg, D. (2010). How to start an entrepreneurial revolution? *Harvard Business Review*. Disponible en: <https://hbr.org/2010/06/the-big-idea-how-to-start-an-entrepreneurial-revolution>
- Kantis, H. (2008). Aportes para el diseño de Programas Nacionales de Desarrollo Emprendedor en América Latina. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Kantis, H., Angelelli, P. and Moori Koenig, V. (2004). *Desarrollo Emprendedor. América Latina y la experiencia internacional*. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Kantis, H., Federico, J., Ibarra García, S., (2016). *Condiciones sistémicas para el emprendimiento dinámico*. Disponible en: <https://prodem.ungs.edu.ar/>
- Kantis, H., Federico, J., Ibarra García, S., (2018). *Condiciones sistémicas para el emprendimiento dinámico: Las brechas abiertas de América Latina ¿convergencia o divergencia?* Disponible en: <https://prodem.ungs.edu.ar/>

- Kantis, H; Federico, J; Menéndez, C. (2012). Políticas de Fomento al emprendimiento dinámico en América Latina: Tendencias y Desafíos. CAF Documento de Trabajo N° 2012/09
- Kirzner, I. (1973). *Competition and Entrepreneurship*. Chicago y London: The University of Chicago Press.
- Lavandera, M. (2017). El desarrollo local a través de la interacción de los actores del ecosistema emprendedor, promoviendo el emprendimiento y la innovación. Trabajo Final de Maestría. Universidad de Salamanca. Argentina.
- Llorens, J.L; Albuquerque, F. y Del Castillo, J. (2002). *Estudio de casos de desarrollo económico local en América Latina*. Banco Interamericano de Desarrollo. Washington, D. C, Estados Unidos.
- Madoery, O. (2007). *Otro desarrollo: El cambio desde las ciudades y regiones*. UNSAM Edita. San Martin, Argentina.
- Madoery, O. (2008). *Otro desarrollo. El cambio desde las ciudades y regiones*. 1st ed. San Martin, Provincia de Buenos Aires.: UNSAM Edita.
- Madoery, O. and Barquero, A. (2001). *Transformaciones globales instituciones y políticas de desarrollo local*. Rosario, Argentina: Homo Sapiens.
- Maillat, D. (1998). From the industrial district to the innovative milieu: Contribution to an analysis of territorialized productive organizations. *Recherches Economiques de Louvain*. 64 (1).
- Malecki, E. J. (1994). Entrepreneurship in regional and local development. *International Regional Science Review*. Vol. 16, Nos 1-2. Pp. 119-153.
- Martínez, A; Liendo, M; Castagna, A y Pellegrini, J.L. (Noviembre, 2008). *Instituciones para el Desarrollo Territorial: Agencias y Asociaciones en la Provincia de Santa Fe*. Trabajo presentado en Decimoterceras Jornadas "Investigaciones en la Facultad" de Ciencias Económicas y Estadística. Universidad Nacional de Rosario. Rosario, Santa Fe.
- Mason, C y Brown, R. (2014). Entrepreneurial ecosystems and growth oriented entrepreneurship. Manuscrito presentado para workshop organizado por OECD LEED Programme y el Ministerio de Economía de Holanda.

- Mazzucato, Mariana (2013). *The Entrepreneurial State: debunking public vs. private sector myths*. Anthem. United Kingdom
- McClelland, D. (1971). “*The achievement motive in economic growth*” en Kilby, P (ed.) *Entrepreneurship and economic development*. New York: The Free Press, pp. 109-122.
- Mérola, M. (2017). *¿Nueva política pública o moda pasajera? El caso de la política de desarrollo emprendedor de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires entre 2008 y 2015*. Tesis de Maestría. Universidad Nacional de San Martín. Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
- Michelini, J.J. y Davies, C. (2009). Ciudades intermedias y desarrollo territorial: un análisis exploratorio del caso argentino. *Grupo de Estudios sobre desarrollo urbano*. Documento de Trabajo N°5.
- Ministerio de Producción de la Nación. (2016). *Ciudades para Emprender*. Estudio diagnóstico de las condiciones de partida del programa. Línea de Base Cohorte 2016.
- Ministerio del Interior. (2011). *Gestión municipal y ciudad. Dilemas y oportunidades*. Argentina.
- Morris, M. y Jones, F. (1999). Entrepreneurship in Established Organizations: The Case of the Public Sector. *Entrepreneurship Theory and Practice*. 24(1) Pp.71-91.
- Motoyama Y., Fetsch E., Jackson c., y Wiens J. (2016). “Little town, layered ecosystem: a case study of Chattanooga”. *The Kauffman Foundation*. Disponible en: https://www.kauffman.org/-/media/kauffman_org/research-reports-and-covers/2016/chattanooga_entrepreneurship_ecosystem_study.pdf
- Mouffe, C. (2014). *Agonística*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Municipalidad de San Justo. (2009). *Plan Estratégico de San Justo 2020*. Disponible en <http://cor.to/ORSIDTESIS>
- Napier, G and Hansen, C. (2011). *Ecosystems for Young Scaleable Firms*, FORA Group.
- Narodowski, P. (2007) “La Argentina pasiva: desarrollo, subjetividad, instituciones, más allá de la modernidad”, Ed. Prometeo
- Narodowski, P. (2008). *Una educación para el desarrollo*. Aulas y Andamios.

- Narodwski, P (2006). La escala local, desde la periferia. Análisis de la industria de maquinaria agrícola en Las Parejas (Provincia de Santa Fe, Argentina). Relacionada con su contexto dentro de la economía argentina. *Revista de Estudios Geográficos*. 3(3).
- Ortega Cachón, I. (2012). *Medición de impacto socio-económico y evaluación de las políticas públicas de apoyo a emprendedores e impulso a la creación de empresas*. Tesis de Doctorado. Universidad Rey Juan Carlos. Madrid.
- Peiretti, D. (2015) La creación de empresas como estrategia de desarrollo territorial: Análisis del programa *Rafaela Emprende*. Tesis de Maestría. Universidad Tecnológica Nacional. Facultad Regional Rafaela. Rafaela, Santa Fe.
- Perroux, F. (1950). Economic Space: Theory and Applications. *The Quarterly Journal of Economics*. Vol. 64, No. 1
- Porter, M. (1991). *La Ventaja Competitiva de las Naciones*. Bs. As. Ed. Vergara
- Provincia de Santa Fe. (1986). Ley 2756: Ley Orgánica de Municipalidades de la Provincia de Santa Fe.
- Rojo, S. (2012). Las empresas de rápido crecimiento en Argentina. Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.
- Roundy, P. (2017). “Small town” entrepreneurial ecosystems. *Journal of Entrepreneurship in Emerging Economies*, 9(3), pp.238-262
- Ruano de la Fuente, J. and Vial Cossani, M. (2016). *Manual de gobiernos locales en Iberoamérica*. Santiago de Chile: CLAD Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.
- Schoar, A. (2010). “The divide between subsistence and transformational entrepreneurship”. En J.Lerner y S. Stern (Eds.), *Innovation Policy and the Economy*. Volume 10 (pp. 57-81). National Bureau of Economic Research: Cambridge.
- Schumpeter, J. (1912). *Teoría del Desarrollo Económico*. 2da edición en castellano. México: Fondo de Cultura Económica, 1997.
- Shane, S. (2009). Why encouraging more people to become entrepreneurs is bad public policy. *Small Business Economics*, 33(2), pp.141-149

- Shane, S. y Venkataram S. (2000). The promise of entrepreneurship as a field of research. *Academy of Management Review*, 25(1), pp. 217-226.
- Shane, S., Locke, E. and Collins, C. (2003). Entrepreneurial motivation. *Human Resource Management Review*. 13(2), pp.257-279.
- Shapero, A. (1984). “*The entrepreneurial event*” en Kent (ed.) *The Environment for Entrepreneurship*, Lexington Press.
- STEVENSON H, H. (2000). Why the entrepreneurship has won! USASBE Plenary Address. Harvard University Graduate School of Business Administration. Disponible en: <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.201.8218&rep=rep1&type=pdf>
- Stöhr W.B. (1981), *Development From Below: The Bottom-Up and Periphery-Inward*
- Stöhr W.B. e Taylor D.R.F. (a cura di), *Development From Above or Below? The Dialectics of Regional Planning in Development Countries*, J. Wiley&Sons Ltd., Chichester. En Garófoli, Gioacchino. “*Las experiencias del desarrollo económico local en Europa. Las enseñanzas para América Latina*”. En: Seminario URB-AL 24 III. San José. 4-7 mayo 2009.
- Universidad Nacional del Litoral [UNL]. (Abril, 2012). *Caracterización de las bases de sustentación económica del territorio de la Asociación para el Desarrollo Económico y Cultural del norte del Departamento La Capital y Sur del departamento San Justo (A.D.E.C.)*. Resumen Ejecutivo. Observatorio Económico Territorial.
- Vázquez Barquero A. (2002). *Endogenous Development*, Routledge, London and New York. En Garofoli, Gioacchino. “*Las experiencias del desarrollo económico local en Europa. Las enseñanzas para América Latina*”. En: Seminario URB AL III. San José. 4-7 mayo 2009.
- Vázquez Barquero, A. (2001). *Desarrollo endógeno. En Transformaciones globales, instituciones y políticas de desarrollo local*. Rosario. Homo Sapiens.
- Vázquez Barquero, A. (2005). *Las nuevas fuerzas del desarrollo*. Barcelona: Antoni Bosch.

- Vázquez Barquero, A. (2007). Desarrollo endógeno: Teorías y políticas de desarrollo territorial. *Investigaciones Regionales*. N°11. Pp. 183-210. Asociación Española de Ciencia Regional Madrid. España
- Verheul, I., Wennekers, S., Audretsch, D. y Thurik, R. (2001) “An eclectic theory of entrepreneurship: policies, institutions and culture”. Tinbergen Institute Discussion Paper TI2001-030/3.
- Waitt, G. and Gibson, C. (2009). Creative small cities: Rethinking the creative economy in place. *Urban Studies*. Vol. 46 No. 5-6, pp.1223-1246.
- Wennekers, A.R.M. y A.R. Thurik. (1999) Linking entrepreneurship and economic growth. *Small Business Economics*. 13 (1), 27-55.

Bibliografía web

- Del Rio, José. “Emprendedores y Gobierno: fin de la grieta”. 13/03/2016. Disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/1879108-emprendedores-y-gobierno-fin-de-la-grieta>
- Global Entrepreneurship Monitor. <http://www.gemconsortium.org>
- Jiménez, Teresa. (2017). Revista Código Nuevo. Disponible en: <https://www.codigonuevo.com/sociedad/6-mejores-ciudades-espana-montar-negocio>. Visitado el 19 de junio de 2018.
- Kauffman Foundation. <https://www.kauffman.org/>
- Presupuesto Abierto, Argentina. <https://www.presupuestoabierto.gob.ar>
- Provincia de Santa Fe. www.santafe.gov.ar/estadisticas
- Provincia de Santa Fe. (2014). *Santa Fe en Cifras*. Disponible en <http://www.santafe.gov.ar/archivos/estadisticas/SantaFeenCifras2014.pdf>
- República Argentina, sitio web. <https://www.argentina.gob.ar/>
- Revista Negocios. (2017) Disponible en: <https://www.dinero.com/economia/articulo/ranking-de-mejores-ciudades-para-hacer-negocios-en-colombia/250757>. Visitado el 14 de junio de 2018.

- United Nations (ONU). (2016). *the world cities in 2016*. Disponible en: http://www.un.org/en/development/desa/population/publications/pdf/urbanization/the_worlds_cities_in_2016_data_booklet.pdf