



FACULTAD DE CIENCIA POLÍTICA
Y RELACIONES INTERNACIONALES
UNIVERSIDAD NACIONAL DE ROSARIO



Universidad
Nacional
de Rosario

Tesina de grado

**“La internacionalización de las PyMEs en la ciudad de Rafaela:
la convergencia público-privada como clave del éxito (2011-2023)”**

Tesista: Costamagna, Delfina

Directora: Pesuto, Carolina

Universidad Nacional de Rosario

Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales

Licenciatura en Relaciones Internacionales

Rosario, septiembre 2025

Agradecimientos

A mis papás, a mis hermanos, a mis cuñados, a mis amigas de toda la vida y a todas las personas increíbles que conocí estos años. A Luisina, por ser mi compañera incondicional de largos días de estudio. A Carolina, mi directora, por su confianza y acompañamiento en esta última etapa.

Resumen

La ciudad de Rafaela ha logrado posicionarse como un ejemplo de éxito en términos de internacionalización de sus pequeñas y medianas empresas. Las herramientas unilaterales de internacionalización aplicadas por el gobierno local, sumado a la continuidad político-partidaria y a la consolidación de una relación densa y duradera del municipio con las principales instituciones dedicadas al desarrollo productivo local son sus factores diferenciadores. En el presente trabajo se busca desarrollar estos factores y mostrar su relevancia para el caso de Rafaela durante el período 2011-2023.

Palabras clave

Internacionalización de PyMEs; actores subnacionales; Rafaela; herramientas unilaterales de internacionalización; desarrollo económico local; exportaciones.

Índice de contenidos

<i>Agradecimientos</i>	2
Resumen.....	3
Palabras clave.....	3
Índice de contenidos	4
Índice de gráficos y tablas.....	6
INTRODUCCIÓN	7
Situación problemática	9
Objetivos de la investigación	11
Hipótesis.....	11
Estado del arte	12
Justificación.....	14
Marco teórico	16
Unidad de observación/análisis	21
Metodología	21
Factibilidad.....	24
CAPÍTULO 1. EL CASO DE RAFAELA	26
1.1 Ubicación e indicadores socioeconómicos	26
1.2. El comercio exterior de Rafaela	31
1.2.1. Infraestructura para el comercio exterior.....	38

1.3. Factores político-institucionales claves en la internacionalización de las PyMEs rafaquinas	41
CAPÍTULO 2. EL ENTORNO INSTITUCIONAL RAFAELINO Y SU ROL EN LA INTERNACIONALIZACIÓN DE LAS PYMES LOCALES	46
2.1. El entorno institucional como promotor del desarrollo económico local	46
2.2. La Cámara de Comercio Exterior de Rafaela (“CaCEX”).....	48
2.2.1. El programa “Rafaela Exporta”	48
2.2.2. Oferta Exportable de Rafaela	53
2.2.3. Congreso Internacional de Entidades de Comercio Exterior (“CIECEX”).....	54
2.3. El sector científico-educativo.....	56
2.4. La Agencia de Desarrollo e Innovación de Rafaela (“ACDICAR”).....	59
2.5. La convergencia público-privada como sello distintivo del caso de Rafaela	61
CONCLUSIONES	64
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	68
ANEXO I	74
ANEXO II.....	79

Índice de gráficos y tablas

Gráfico 1. Estructura industrial de Rafaela (2024)	29
Gráfico 2. Cantidad de empresas locales según rango de empleados (2024).....	30
Gráfico 3. Exportaciones de Rafaela en valores FOB (millones de USD) período 2011-2023	34
Gráfico 4. Exportaciones de Rafaela en miles de toneladas período 2011-2023	34
Tabla 1. Precio de la tonelada exportada promedio en Rafaela, Provincia de Santa Fe y Argentina (2011-2023*)	36

INTRODUCCIÓN

Uno de los efectos forzados de la denominada *globalización económica* tiene que ver con la inevitable *descentralización*¹ del accionar de los Estados Nacionales, quienes se enfrentan a una enorme cantidad de nuevos desafíos que escapan a su capacidad de conducción centralizada y monolítica.

En este proceso de descentralización estatal, que en la Argentina fue formalizado jurídicamente con la reforma constitucional de 1994, empiezan a cobrar importancia los municipios o ciudades, clasificados en la disciplina de las Relaciones Internacionales como *actores subnacionales*, quienes han asumido en consecuencia nuevas y crecientes responsabilidades como promotores del desarrollo económico y la prestación de un gran espectro de servicios públicos a la ciudadanía local.

Los actores subnacionales, en este contexto, se verán revestidos de nuevas funciones de variado tinte, para las cuales intentarán desarrollar estrategias que les permitan no sólo enfrentar este universo nuevo de desafíos, sino que además intentarán buscar en actores subnacionales de otras partes del mundo, una contraparte con la cual compartir experiencias, e incluso generar espacios conjuntos de actuación; me estoy refiriendo a la denominada *paradiplomacia*, o el accionar internacional de las regiones, municipios y comunas.

En este marco, las ciudades comienzan a debatir diferentes modos de desenvolvimiento de las fuerzas productivas al interior de su jurisdicción, con las denominadas estrategias de Desarrollo Económico Local (“DEL”). Uno de los elementos más importantes para el DEL es la insistencia, y la necesidad de incorporación de innovaciones tecnológicas y organizativas al

¹ Se entiende por *descentralización* a la transferencia de poder de toma de decisiones desde las autoridades centrales hacia las autoridades locales, con la consecuente autonomía en materia de ingresos y gastos (De la Cruz et al., 2010).

interior del tejido productivo, las cuales, además, deben ser acompañadas por un entorno territorial permanente que sea promotor y estimulador de esas mejoras. De esta manera, la conformación de un entorno territorial innovador será clave para las empresas locales, quienes, en la búsqueda de acrecentar su competitividad internacional, se apoyan en el ambiente que las rodea.

El estudio de la experiencia rafaeline, a estos efectos, permite analizar un caso exitoso en el manejo local de los desafíos desprendidos de la globalización económica, convirtiéndose en un ejemplo a seguir para municipios de todo el mundo, razón por la cual han proliferado producciones científicas desde variadas disciplinas que buscan comprenderlo, muchas veces para encontrar un punto de apoyo para imitar en otras localidades.

En este sentido, cabe mencionar la importancia de la divulgación científica de los resultados de la experiencia rafaeline a través de los artículos del Instituto PRAXIS, radicado en la ciudad y con una injerencia importante en la elaboración de las políticas públicas del municipio, en los cuales se describen y evalúan los avances del gobierno en materia de desarrollo local y la conformación de alianzas multiactorales para la consecución de este objetivo. Precisamente, estos artículos buscan mostrar el caso rafaeline como un modelo a seguir en materia de internacionalización de territorios y de implementación de una estrategia de Desarrollo Económico Local como política pública local. A lo largo de este trabajo serán citadas algunas fuentes y sus conclusiones más relevantes.

En esta línea, este trabajo de investigación se propone indagar acerca de la *internacionalización de las PyMEs rafaelines*, describiendo y analizando los principales factores que caracterizaron el éxito de este proceso, y que lo convirtieron en un caso a imitar por otros municipios de Argentina y del mundo.

Situación problemática

El tema del presente trabajo de investigación es la *internacionalización de las PyMEs en la ciudad de Rafaela durante el período 2011-2023*.

El problema concreto que buscará abordar el presente trabajo es la *descripción y el análisis de los principales factores que contribuyeron a la internacionalización de las PyMEs en la ciudad de Rafaela durante los años en cuestión*, convirtiendo a la ciudad en un polo exportador reconocido a nivel mundial. Se buscará indagar en las características del caso de Rafaela en cuanto a la convergencia generada entre los actores públicos y privados, cuyo accionar conjunto e integrador llevaron a la ciudad a convertirse en un actor subnacional con importante presencia en los mercados internacionales de bienes y servicios.

El recorte temporal toma el período 2011-2023, que coincide con el ejercicio de los tres mandatos consecutivos del exintendente Luis Castellano y su equipo de gestión. Este período seleccionado se destaca por la puesta en práctica de diferentes programas, en la mayoría de los cuales el gobierno local actuó en colaboración con otros actores -tanto públicos como privados- del entramado productivo rafaélino, y cuya meta principal consistió en la inserción internacional de las empresas locales, contribuyendo a mejorar significativamente el desempeño de las empresas rafaélinas en materia de comercio exterior.

De esta manera, el interrogante principal de investigación que guiará el trabajo es el siguiente: *¿Cuáles fueron los principales factores a los que se le puede atribuir el éxito de la internacionalización de las PyMEs en la ciudad de Rafaela durante el período 2011-2023?*

Posteriormente, y desprendiéndose de esta pregunta general, se plantean las siguientes preguntas específicas que servirán de apoyo en el desarrollo del trabajo de investigación: *¿Cuál fue el aporte de la Cámara de Comercio Exterior de Rafaela en este proceso? ¿Qué importancia tuvo el impulso a la producción científica local y la formación de mano de obra*

calificada en este proceso? ¿Es posible afirmar que la internacionalización de las PyMEs rafaquinas tuvo como pilar la existencia de una convergencia público-privada exitosa?

El objeto de la investigación se centrará en el análisis de los principales factores que coadyuvaron al éxito logrado en materia de internacionalización de PyMEs en la ciudad de Rafaela, durante el período de estudio a analizar.

El período de tiempo seleccionado abarca los años 2011-2023. El recorte se justifica tomando el plazo de tiempo durante el cual la intendencia estuvo conducida por Luis Castellano, quien encabezó la jefatura municipal durante tres mandatos consecutivos. Estos años son considerados un punto de inflexión para la internacionalización de las PyMEs rafaquinas, ya que los altos niveles de convergencia público-privada alcanzados generaron resultados exitosos y fueron materializados en el alto porcentaje de empresas internacionalizadas, así como en el valor agregado de las exportaciones de origen rafaquino, el cual se encuentra muy por encima de la media de las exportaciones tanto provinciales como nacionales.

A modo ilustrativo, desde hace varios años el valor de la tonelada exportada en Rafaela promedia los 4.500 USD, número casi siete veces mayor al valor promedio a nivel provincial (660 USD), y casi seis veces mayor al promedio nacional (770 USD). Este desempeño destacable se puede atribuir al alto valor de los productos manufacturados en la ciudad y vendidos a mercados externos, destacándose los productos de las empresas de autopartes locales, y más precisamente, algunos bienes de alto contenido tecnológico destinados a nichos de mercado de alto poder adquisitivo, como, por ejemplo, las válvulas fabricadas por la empresa local Basso S.A. para automotrices de lujo como Ferrari, solo por mencionar la más destacada.

Todo lo cual permite que hablemos de un caso de éxito en la aplicación y el despliegue de políticas de internacionalización de PyMEs, como parte del gran abanico de herramientas de internacionalización desplegadas por el gobierno local durante estos años.

Objetivos de la investigación

El *objetivo general* del trabajo consiste en *describir y analizar los principales factores a los cuales se les puede atribuir el éxito logrado por el gobierno de la ciudad de Rafaela, durante el periodo 2011-2023, en la internacionalización de las PyMEs locales.*

A partir del mismo, se plantean, además, una serie de *objetivos específicos*:

- Describir y analizar el *rol desempeñado* por la *Cámara de Comercio Exterior de Rafaela* en el proceso de internacionalización de las PyMEs rafaelinas.
- Analizar la importancia que tuvo el impulso a la *producción científica local y la formación de mano de obra calificada* en el proceso, producto del trabajo conjunto entre el gobierno municipal, el sector empresario y las instituciones educativas de la ciudad.
- Por último, indagar en la relevancia de la *relación del municipio con las instituciones dedicadas al desarrollo productivo local* y cuya convergencia resulta distintiva del caso de estudio.

Hipótesis

La ciudad de Rafaela se ha convertido en un caso de estudio a nivel internacional debido a sus logros en términos de internacionalización de sus pequeñas y medianas empresas. Entre los factores que se atribuyen al éxito en este proceso se destacan una serie de herramientas implementadas por el municipio, en conjunto con otros actores públicos y privados del

entramado productivo local, donde se incluyen una serie de políticas y programas que se han convertido en política pública local gracias a la estabilidad político-partidaria en la gestión municipal, y a su vez, debido a la consolidación de una relación densa y duradera del municipio con el entorno institucional dedicado al desarrollo productivo de la ciudad.

Estado del arte

Las diferentes contribuciones que se han hecho dentro del tema de investigación que pretendo abordar provienen desde el ámbito académico, cada una de ellas analizando/priorizando diferentes aspectos, lo cual me permite enriquecer mi trabajo de investigación con aportes de diferentes disciplinas.

En un primer lugar, he analizado diferentes contribuciones que hacen al análisis de los municipios en tanto actores subnacionales, teniendo en cuenta el rol que cumplen al desarrollar diferentes políticas públicas locales que, al lograr cierta autonomía en el marco de un Estado Nación que ya no puede actuar de manera racional y unificada, le dan a este actor un posicionamiento clave dentro de la disciplina de las Relaciones Internacionales.

Para el análisis de este actor clave de la investigación, sus características principales y relevancia dentro de las Relaciones Internacionales, resulta interesante el aporte del libro titulado “La Política Internacional Subnacional: una propuesta para el abordaje del accionar contemporáneo en Argentina” de Mariana Calvento. En el mismo, encuentro un extenso análisis del rol de los actores subnacionales en la Política Internacional de las últimas décadas, con un enfoque desde las Relaciones Internacionales, donde se hace hincapié en ciertos conceptos elementales a tener en cuenta cuando se estudie el accionar de un municipio en concreto. La autora propone un debate a partir de los distintos enfoques de las Relaciones Internacionales en cuanto a los posibles alcances, características y conceptualización de los actores subnacionales. Por último, esta investigación se convierte en una fuente de importancia

como guía para el presente trabajo, al aportar un abordaje en concreto de la situación actual de los diferentes actores subnacionales dentro de la Argentina y las diferentes herramientas de posicionamiento internacional que los municipios pueden adoptar.

Por otro lado, tendré en cuenta aportes provenientes de especialistas del subcampo de la Economía Internacional. En primer lugar, el trabajo de Iván Lira titulado “Desarrollo económico local y competitividad territorial en América Latina” publicado en la Revista de la CEPAL en el año 2005. Esta investigación proporciona conceptos básicos que hacen al tema y al objeto de investigación: busca explicar que, en el actual mundo globalizado, los gobiernos regionales y locales encuentran nuevos desafíos dentro de sus agendas de trabajo. Uno de estos desafíos más importantes es el de desarrollar capacidades competitivas acordes al contexto en que se desenvuelven los municipios, esto es, de mayor autonomía decisional; para ello, será necesario una cultura territorial que permita encauzar el accionar de los diferentes actores económico-productivos, educativos y políticos que se desenvuelven en el marco de ese territorio determinado, y cuyo accionar convergente dará lugar a un reforzamiento de la competitividad local. Además, el autor plantea una categorización de los diferentes territorios en base al nivel de competitividad desarrollado localmente, distinguiendo entre territorios “potencialmente ganadores” (alto PBI per cápita y alto dinamismo), “potencialmente ganadores en marcha” (bajo PBI per cápita, pero dinamismo en ascenso), “potencialmente perdedores estancados” (bajo PBI per cápita y bajo dinamismo), y, por último, “potencialmente perdedores en retroceso” (alto PBI per cápita y poco dinamismo). Por último, Iván Lira enumera una serie de posibles respuestas de los gobiernos locales ante el avance de la globalización económica, que son útiles también a la hora de definir las políticas públicas locales de esta ciudad en pos de la internacionalización de sus PyMEs.

Por último, en lo que refiere al estudio de caso concreto del municipio de Rafaela, existe un amplio estado del arte compuesto por fuentes que trabajan el caso rafaelino como ejemplo de

éxito en el impulso a la internacionalización de las pequeñas y medianas empresas situadas en su territorio, enfatizando el papel de las redes asociativas construidas entre las diferentes instituciones público-privadas que se encuentran allí.

En este sentido, el artículo denominado “Hacia la construcción de una agenda estratégica de internacionalización de territorios”, de los autores Pablo Costamagna y Mariana Foglia pertenecientes al instituto PRAXIS, aporta datos interesantes sobre los diferentes actores que se han convertido en fundamentales para la inserción internacional del municipio de Rafaela. Si bien el texto tiene como concepto principal la internacionalización de territorios, entiendo que la descripción que hace de los diferentes programas y políticas llevadas a cabo por las universidades, los centros tecnológicos, las agencias de desarrollo, las organizaciones de la sociedad civil y el sector empresarial, abordadas en este trabajo, resultan claves para entender la dinámica de la convergencia público-privada, entendida en este trabajo como el pilar de la internacionalización de las PyMEs rafaquinas.

Justificación

La investigación que pretendo llevar adelante encuentra su justificación en la importancia creciente que tienen los actores subnacionales en la agenda internacional. De esta manera, el campo de estudio que abarca la presente investigación busca profundizar el análisis de un actor que, si bien no es nuevo en la disciplina de las Relaciones Internacionales, sí ha crecido en protagonismo a lo largo de las últimas décadas. De acuerdo con Calvento (2015), “El asunto ha sido indagado en el marco de las transformaciones experimentadas en el escenario internacional, que modificaron el carácter central y unitario del Estado Nacional en el plano global” (p.301).

El estudio de caso de un actor subnacional particular, la ciudad de Rafaela, permite articular la teoría que se ha desarrollado en los últimos años dentro de la disciplina de las Relaciones Internacionales con la práctica desarrollada al interior de un municipio en concreto.

Es así como la justificación se encuentra tanto al nivel de la *realidad política*, que impone la necesidad de ampliar el conocimiento sobre un actor que ejerce influencia, al ser el encargado de llevar adelante la política pública local, ámbito desde el cual hoy se originan las decisiones más importantes que impactan en el devenir de un país determinado; como a *nivel académico*, en tanto las Relaciones Internacionales deben dejar de considerar al Estado Nación como una entidad indivisa, para consolidar de una vez, el estudio de las partes que lo integran, entendiéndose los gobiernos provinciales, los municipios, las empresas, la sociedad civil, entre otros.

Los estados subnacionales desarrollan alternativas de participación en el escenario mundial y, pese a no ser considerados como sujetos del derecho internacional, intervienen de hecho en modalidades de cooperación internacional, establecen o cumplen acuerdos de cuño económico y cultural, de modo formal e informal. (Calvento, 2015, p.302)

En este sentido, entiendo que el objeto de estudio de esta tesina busca meterse de lleno en el debate académico que subyace en nuestra disciplina, esto es, la proliferación de nuevos actores internacionales con capacidad de incidir en el escenario internacional y poner en jaque la supremacía del Estado Nación como actor por excelencia. Los actores subnacionales buscan, a través de diferentes herramientas, conectar las oportunidades que brinda el escenario internacional con las necesidades propias de los proyectos de desarrollo que impulsan en sus territorios (Calvento et al., 2023). Este trabajo se propone, en concreto, indagar sobre una de estas herramientas de internacionalización con las que cuentan los actores subnacionales, las

herramientas unilaterales, y dentro de ellas, las relacionadas con la promoción del comercio exterior, en este caso, el fomento a la internacionalización de las PyMEs locales.

El fenómeno de la globalización, traccionado por los avances ininterrumpidos en materia de transporte y comunicaciones, condiciona el accionar de los diferentes actores, poniendo a estos en la necesidad de establecer vínculos externos con el objetivo de acceder a recursos, contactos, experiencias y oportunidades (Calvento et al., 2023). Es en respuesta a estos desafíos, que los municipios, ya dotados de la autonomía suficiente en algunos casos y otros en un proceso de autonomización creciente respecto a sus entidades nacionales y provinciales, se convierten de lleno en protagonistas del sistema internacional actual, y de ahí la importancia de estudiarlos como sujetos activos de las Relaciones Internacionales.

Siguiendo los aportes de Calvento et al. (2023):

[...] los gobiernos que administran los territorios adquieren relevancia a escala global, por un lado, porque deben atender los desafíos específicos que emergen del impacto de la globalización y su perspectiva geográfica, y, por el otro, porque se convierten en protagonistas de su propio destino en tanto la implementación de un modelo de desarrollo y la vocación de tener un rol activo en el escenario internacional (p.30).

Marco teórico

El concepto central que guía el trabajo de investigación es el de *herramientas de internacionalización de los gobiernos locales*.

Este concepto forma parte de una gran variedad de instrumentos que desarrollan los actores subnacionales y desde los cuales buscan insertar y proyectar su territorio a escala internacional. Siguiendo el análisis que aporta el Mariana Calvento et al. (2023) en “Manual para Internacionalización de Gobiernos Locales”, las herramientas de participación internacional de

los municipios pueden dividirse en tres grandes dimensiones, a saber: *herramientas unilaterales, bilaterales y multilaterales* (p.77).

Dentro de la categoría de *herramientas unilaterales*, cuyo objetivo principal es promocionar y posicionar al municipio y sus activos disponibles en el exterior, se engloban las acciones tanto de *promoción del comercio exterior* como aquellas referidas a la *marca ciudad* (Calvento et al., 2023, p.79).

A su vez, dentro del universo de las actividades orientadas a la promoción del comercio exterior se encuentran aquellas relacionadas con la *internacionalización de empresas* locales, objeto de estudio de esta tesina. Esta herramienta es utilizada por los encargados de la gestión local para contribuir a la inserción de las empresas de su entramado productivo local en los mercados internacionales, al tiempo que para ampliar y fortalecer aquellos mercados ya existentes (Calvento et al., 2023).

La importancia que le atribuyen los gobiernos locales a la promoción del comercio exterior de las firmas locales tiene que ver con los impactos positivos que genera su inserción en el mercado internacional. Entre estos impactos positivos cabe mencionar, la mejoría en los niveles de productividad de las firmas, la incorporación de innovación tecnológica, la calidad del empleo y de los salarios. Los gobiernos locales consideran a la internacionalización de las empresas locales como una vía para la diversificación productiva y el desarrollo económico local, razón por la cual la implementación de herramientas y políticas de fomento a la internacionalización se ha vuelto parte indispensable de las agendas locales (Frohmann et al., 2016, p.7).

Ahora bien, ¿cómo podemos definir la internacionalización de las empresas? Tomando una serie de autores, podemos sintetizar este concepto con las siguientes consideraciones. De acuerdo con Welch y Loustarinen (1988), en términos generales, suele denominarse

“internacionalización” al movimiento hacia el exterior de las operaciones comerciales de una firma o un grupo empresarial, estableciendo vínculos más o menos estables fuera de las fronteras nacionales (p.36). En otras palabras, es el desarrollo de actividades comerciales fuera de las fronteras de las cuales es originaria la empresa, incluyendo la venta de sus bienes o servicios, el abastecimiento de suministros, la producción de una parte de sus bienes, entre otros (Fanjul, 2021). Es importante tener en cuenta que se trata de un proceso, en tanto no es algo estático ni acabado, sino que atraviesa diferentes fases de evolución, mediante las cuales la empresa se va adaptando al entorno internacional (Fanjul, 2021). Este proceso, inevitablemente, conlleva cambios en la actividad o negocio de la empresa tanto en su funcionamiento, en su estructura organizativa y de producción, así como en su modo de operar en general (Fanjul, 2021).

Según Rave Gómez (2010), la internacionalización de las empresas es parte de un fenómeno más amplio, la globalización económica, que lleva a las empresas que desean perdurar en el mercado, crecer y obtener márgenes de rentabilidad interesantes, a involucrarse en la carrera de la internacionalización. Se entiende por *globalización económica* al proceso por el cual se integran las economías locales a la economía internacional a través de distintos mecanismos, entre ellos, los flujos de comercio de bienes y servicios, los movimientos financieros, los flujos internacionales de trabajadores y de tecnología. Entonces, podemos resumir a la globalización económica como “el proceso de libre circulación de mercancías, capitales y factores de producción entre los países del mundo” (Rave Gómez, 2010).

Cuando hablamos de empresas exportadoras, podemos clasificar a las mismas en dos grandes categorías. Por un lado, las grandes empresas exportadoras, y por el otro, las pequeñas y medianas empresas exportadoras, a menudo resumidas con el acrónimo “PyMEx”. En términos económicos, se suele realizar esta diferenciación tomando como referencia el volumen de las exportaciones, definiéndose a las PyMEx como “todas aquellas empresas exportadoras cuyos

envíos al exterior son inferiores a 1.000 veces el nivel de ingresos per cápita en paridad del poder adquisitivo, multiplicado por el cociente entre las exportaciones y el PBI” (Frohmann et al., 2016, p.16). Sin embargo, a los efectos de este trabajo se considerará a una PyME en base a otro criterio común de clasificación, que remite al número de empleados, considerando como PyME a aquellas empresas que poseen hasta 500 trabajadores (Ver sección 1.2.). En contraste con las grandes empresas exportadoras, que suelen penetrar en mercados más complejos, en parte porque se encuentran más preparadas en términos organizacionales para el comercio exterior, las PyMEx, en cambio, se caracterizan por dirigir la mayor proporción de sus envíos a su región geográficamente cercana (Frohmann et al., 2016, p.17), y en aquellos casos en donde logran llegar más lejos, lo hacen participando de nichos de mercado muy específicos.

Por otro lado, es importante realizar un recorrido por otros términos centrales de este trabajo, en tanto son una variable clave de la disciplina de las Relaciones Internacionales. En primer lugar, es clave definir con precisión el concepto de *actores internacionales*. Considero que la definición proporcionada por Barbé (1995) es la que más se ajusta a los fines de este trabajo. Este autor define a un actor internacional como “Aquella unidad del sistema internacional (entidad, grupo, individuo) que goza de la habilidad para movilizar recursos que le permitan alcanzar sus objetivos, que tiene capacidad para ejercer influencia sobre otros actores del sistema y que goza de cierta autonomía” (p.117). De forma similar los conceptualiza De Sousa (2005): “Todos los agentes o protagonistas con capacidad y poder para intervenir y decidir sobre las relaciones internacionales a sus más variados niveles, de forma que puedan alcanzar sus objetivos” (p.5).

En línea con lo analizado anteriormente, los sucesivos cambios impulsados por la globalización económica en el accionar de los Estados Nacionales, han traído como correlato el aumento del protagonismo de otros actores en la esfera internacional. En el marco de la descentralización de funciones administrativas de los gobiernos nacionales, profundizada durante la década de

los noventa a nivel internacional en base a las ideas del Consenso de Washington y formalizada jurídicamente en nuestro país con la reforma constitucional de 1994, las provincias y los municipios se convirtieron en protagonistas activos de la globalización. Es de esta forma, que los actores subnacionales se establecen de forma definitiva como sujetos clave de la disciplina de las Relaciones Internacionales.

Entendiendo que el estado del arte referido a este tema es muy abundante y variado, para esclarecer este concepto, tomaré una serie de definiciones seleccionadas de investigaciones previas. Para definir a los *actores o unidades subnacionales*, Mariana Calvento hace propia la siguiente definición que considero muy precisa. Los actores subnacionales son “las unidades institucionales, o niveles del poder ejecutivo, que son componentes de un gobierno de un Estado Nacional: ciudades, estados, regiones, provincias, municipios u otros poderes locales” (Fronzaglia, 2005, p.44).

Profundizando en este concepto, hay una serie de características, como las que provee Caterina García Segura, que permiten distinguirlos. Los actores subnacionales poseen tres rasgos clave que los diferencian de otros actores transnacionales no estatales que también se hacen presentes en la arena internacional. En primer lugar, y de acuerdo con esta autora, son entidades territoriales, es decir, poseen una base física desde la cual actúan; también son gubernamentales, es decir, poseen un gobierno, en cualquiera de sus niveles; y, por último, son unidades constituyentes de un Estado compuesto, como la federación o confederación, o de un Estado unitario con una administración diversificada, por ejemplo, las regiones o comunidades autónomas (García Segura, 1996, p.237).

Los municipios, de esta manera, se encuentran englobados en la categoría de actor subnacional, en tanto poseen un territorio y población dentro del cual ejercen su jurisdicción, forman un

gobierno de nivel local, y son, a su vez, constituyentes de unidades políticas superiores, provincia y nación, respectivamente.

Unidad de observación/análisis

La unidad de análisis del trabajo son las *herramientas* implementadas por el municipio, en conjunto con otros actores del entramado productivo, que tuvieron como pilar internacionalización de las PyMEs locales durante los años que abarca la investigación.

Metodología

La perspectiva metodológica utilizada para el trabajo de investigación es de tipo *cualitativa*. La explicación deriva, en primer lugar, de tratarse de una investigación en el marco de las Ciencias Sociales, ciencias que priorizan la utilización de técnicas cualitativas. El trabajo de investigación tiene como meta el análisis de lo individual y lo concreto, en tanto busca aplicar los conceptos al estudio de un caso en particular, esto es, el municipio de Rafaela.

En este sentido, el método de investigación y recolección de los datos es la comprensión e interpretación de investigaciones previas sobre el tema, así como el rescate de información generada desde la experiencia de algunos de los principales actores de organismos públicos y privados que tuvieron injerencia en este proceso.

De esta manera, el presente trabajo es clasificado dentro de la categoría *estudio de caso*, y esto debido a que la investigación se aboca a la descripción de una experiencia en concreto, con actores y elementos particulares de un tiempo y espacio geográfico determinados. De acuerdo con Gundermann Kröll (2001), los estudios de caso constituyen uno de los tantos métodos básicos de investigación en el marco de las Ciencias Sociales (p.236). El estudio de una entidad particular, objetivo que se propone el estudio de caso, busca alcanzar una concepción más desarrollada de algún problema más general o desarrollar una teoría. La selección de un caso

en particular, como el de la ciudad de Rafaela, se rige por el criterio de representatividad teórica, siendo su potencial de aprendizaje o potencial explicativo la clave en la elección del mismo (Gundermann Kröll, 2001, p.260).

Con el propósito entonces, de realizar una investigación cualitativa de un estudio de caso, fueron implementadas las siguientes técnicas de recolección de datos.

En primer lugar, como *fuentes secundarias* de recolección de datos, se realizó la *observación documental*² de publicaciones oficiales de los organismos públicos que intervienen en la promoción de la internacionalización de PyMEs en la ciudad de Rafaela. Además, también se efectuó la observación y análisis de diferentes reportes sobre la actuación de estos actores a nivel local, como notas periodísticas y trabajos de investigación, así como la producción científica de los principales centros educativos de la ciudad, los cuales buscan medir con datos concretos las estadísticas de la ciudad en términos de comercio exterior y actuación de las PyMEs locales a nivel internacional. También fueron tenidos en cuenta una serie de estudios de caso previos referidos a la experiencia rafaélina, realizados por centros de investigación destacados alrededor del mundo, en los cuales se llega a la conclusión del éxito logrado por este actor subnacional en materia de internacionalización de PyMEs. Para la investigación, también resultó clave la consulta y análisis de datos estadísticos publicados por organismos oficiales provinciales y nacionales en materia de comercio exterior, como el Instituto Nacional de Estadística y Censos (“INDEC”) y su homólogo a nivel provincial, Instituto Provincial de Estadística y Censos (“IPEC”). Además, la ciudad cuenta con un organismo a nivel local que

² La *observación documental* es una fuente secundaria de recolección de datos que permite identificar el conocimiento que ya se tiene sobre el tema elegido, analizando los datos recabados por otros investigadores de forma previa. El término “documental” es amplio e incluye toda clase de información secundaria, como las estadísticas de diversos organismos oficiales o privados, los informes técnicos, las memorias, entre otros, e incluye tanto documentos escritos como visuales. La investigación secundaria es previa a la información primaria, y es complementaria a la misma (Perona et al., 2003, pp.2-7).

produce estadísticas socioeconómicas, el Instituto de Capacitación y Estudios para el Desarrollo Local (“ICEDeL”), cuyos aportes estadísticos resultaron de suma utilidad.

En segundo lugar, se apeló a la técnica de *entrevistas semiestructuradas*³, para las cuales fueron seleccionados especialistas y referentes en la temática con participación directa en la planificación y puesta en práctica de la internacionalización de PyMEs en la ciudad de Rafaela durante el período seleccionado. Estas entrevistas son semiestructuradas y, por tanto, fuentes primarias de recolección de datos, en donde si bien se buscó realizar algunas preguntas específicas que aporten datos significativos a la investigación, a partir de la presentación de un cuestionario previamente preparado y compartido con el entrevistado, también se enfatizó en el relato de las experiencias personales y los aportes cualitativos de estos actores. En cuanto a la modalidad de la realización de las entrevistas, se ejecutaron en formato virtual, procediendo primero a la realización del cuestionario previamente preparado, para finalmente dar paso a un diálogo sobre experiencias personales y reflexiones sobre la temática.

Los informantes clave seleccionados, que se convirtieron en *fuentes primarias* de recolección de datos para este trabajo de investigación fueron los siguientes.

En primer lugar, se entrevistó a *Luis Castellano*⁴, intendente de la ciudad durante los tres mandatos consecutivos que abarca el recorte temporal de este trabajo: 2011-2015, 2015-2019 y 2019-2023. Originalmente afiliado al Partido Justicialista, y sucesor del exintendente y luego

³ La *entrevista semiestructurada* es una técnica cualitativa de recolección de datos utilizada en varias disciplinas dentro de las Ciencias Sociales. En la misma, el investigador cuenta con temas o preguntas preestablecidas, pero se le proporciona al informante el espacio y la libertad para definir el contenido de la discusión. Es un recurso muy útil para aplicar en aquellos casos donde los entrevistados son administradores, burócratas, o miembros de la élite de una comunidad (Vela Peón, 2001, pp.76-77), características de los informantes clave seleccionados a los efectos de esta tesina.

⁴ *Luis Castellano* es arquitecto por la Universidad Nacional de Córdoba (UNC). Se desempeñó como concejal de la Ciudad de Rafaela por el Partido Justicialista entre los años 2001 y 2011, luego fue electo intendente tres veces consecutivas. Desde fines de 2023, brinda servicios como consultor en planificación y gestión urbana y ambiental para gobiernos locales y empresas en el desarrollo de sus políticas ambientales. Además, realiza tareas de docencia e investigación en esas temáticas.

gobernador provincial, Omar Perotti, buscó poner a la ciudad de Rafaela a la vanguardia de los temas ambientales, siendo el Instituto para el Desarrollo Sostenible (“IDS”) un ícono de su gestión, y también referente para muchos municipios que están buscando introducirse en la agenda ambiental. Durante los años en los que encabezó el ejecutivo municipal, lideró la vinculación con las instituciones que conforman el entramado productivo de la ciudad, buscando impulsar a las pequeñas y medianas empresas en su camino a la internacionalización.

En segundo lugar, se entrevistó a *Anabella Battistini*⁵, coordinadora del Área de Relaciones Internacionales de la Municipalidad de Rafaela durante dos de las tres intendencias de Luis Castellano (2015-2019 y 2019-2023), manteniéndose en el cargo desde fines de 2023 hasta la actualidad a pesar del cambio de signo partidario al frente del municipio. Anabella fue una de las encargadas de idear y llevar a la práctica el Programa Rafaela Exporta en todas sus ediciones. Actualmente, forma parte de la Agencia de Desarrollo e Innovación de Rafaela (“ACDICAR”), desde donde asesora a las empresas de la ciudad que están buscando incursionar en el universo exportador. Es la representante del municipio que tiene diálogo diario con los referentes de la Cámara de Comercio Exterior (“CaCEX”), trabajando en conjunto en los diferentes proyectos relativos a la internacionalización de las PyMEs locales.

Factibilidad

El trabajo, en calidad de tesina de investigación, requiere de un relevamiento bibliográfico para identificar los elementos concretos con los cuales poder responder a la pregunta de investigación. Para llevar adelante el proceso de investigación, cuento con una serie de investigaciones y trabajos previos sobre la experiencia rafaélina en materia de

⁵ *Anabella Battistini* es Licenciada en Comercio Internacional por la Universidad Nacional de Quilmes (UNQ) y se encuentra maestrando en Desarrollo Territorial por la UTN. Luego de varios años trabajando en el departamento de compras de una empresa exportadora local, asumió en el año 2015 como coordinadora del Área de Relaciones Internacionales del municipio de Rafaela. Anabella lidera el Programa Rafaela Exporta desde sus orígenes hasta la actualidad. Actualmente forma parte de la comisión directiva de ACDICAR en representación del sector público.

internacionalización de PyMEs, así como los informes publicados por los diferentes actores públicos y privados que han tenido injerencia en este proceso. Por tanto, los recursos comprometidos son de tipo teórico, dadas las características de la investigación, además de los recursos informáticos elementales, la base desde la cual fueron procesados los datos y armada la estructura del proyecto de investigación.

La temática es factible, en tanto existe material disponible proveniente de investigaciones desde la disciplina de las Relaciones Internacionales, que pueden servir para reconocer y analizar en profundidad el exitoso proceso de internacionalización de las PyMEs rafequinas entre los años 2011-2023.

Así mismo, al ser nativa de la ciudad de Rafaela y vivir actualmente allí, poseo diferentes contactos que me posibilitaron acceder a testimonios personales de diferentes dirigentes y representantes del sector público, privado y de otros organismos claves en el proceso. De esta manera, la factibilidad también queda demostrada por la posibilidad concreta de generar fuentes primarias de información a través de la puesta en práctica de entrevistas semiestructuradas con protagonistas preseleccionados y estudiados previamente, durante las cuales se buscó el relato de experiencias personales de los mismos, además de los datos concretos indagados a través de un cuestionario previamente estructurado.

CAPÍTULO 1. EL CASO DE RAFAELA

La ciudad de Rafaela es reconocida como una de las ciudades más pujantes del interior de la provincia de Santa Fe. Se ha convertido en un claro ejemplo de éxito en materia de desarrollo económico local, por el logro de una significativa sinergia público-privada, al tiempo que las estadísticas muestran un gran desempeño en su actividad económica orientada al comercio exterior.

El estudio de caso de este municipio, a partir del análisis de una serie de herramientas unilaterales de internacionalización desplegadas por el municipio en conjunto con otros actores territoriales, sobre todo aquellas destinadas a la promoción del comercio exterior de sus pequeñas y medianas empresas, resulta clave en la identificación de Rafaela como un actor subnacional con un desempeño exitoso en el manejo de las oportunidades y desafíos emanados de la globalización económica.

1.1 Ubicación e indicadores socioeconómicos

Rafaela es la cabecera del Departamento Castellanos y se encuentra ubicada en el centro-oeste de la provincia de Santa Fe, en la denominada “región pampeana” o “pampa húmeda”, una de las más fértiles del país en términos agrícola-ganaderos y parte de la cuenca lechera más importante de Sudamérica. Esta región, además, concentra la mayor parte de la población de Argentina, y allí se realizan actividades económicas de gran relevancia para el país (CIECEX, 2019). Este entorno regional hace que en la localidad de Rafaela predominen suelos con fertilidad natural y alta capacidad productiva, siendo aptos para una gran variedad de cultivos agrícolas, forrajeros y forestales (Municipalidad de Rafaela, 2006, p.8).

Según el último censo realizado en el año 2022, la ciudad cuenta con 102.236 habitantes, siendo la tercera más grande de la provincia en términos poblacionales, por detrás de Rosario y Santa

Fe (IPEC, 2022). La ciudad se incluye dentro de los “municipios de segunda categoría” (IPEC, 2022), o también conocidos en la teoría como “ciudades intermedias” (Calvento, 2015, p.146), por contar con un tamaño medio relativo.

De acuerdo con Calvento (2015), una *ciudad intermedia* es aquella que concentra población procedente del interior del país y que configura áreas metropolitanas importantes para su región geográfica próxima (p.146). Las mismas articulan el territorio y funcionan como centro de referencia para su entorno cercano, por ser proveedoras de bienes y servicios especializados y por su capacidad de articulación de procesos socioeconómicos y políticos con respecto a su región de influencia, convirtiéndose así, en grandes centros de decisión que se vinculan y participan activamente tanto a nivel regional como en espacios internacionales (Calvento, 2015, p.146).

Uno de los motivos por los cuales Rafaela se ha consolidado como ciudad de referencia dentro del país es por la presencia de indicadores sociales que denotan una sensación general de *bienestar y desarrollo humano* (Calvento, 2015, p.160), en términos de desarrollo integral de su economía, de su producción industrial, de su calidad educativa y de sus estadísticas comerciales.

A modo ilustrativo, y de acuerdo con los datos arrojados por el relevamiento socioeconómico del ICEDeL en el año 2024, la Tasa de Actividad, indicador que mide la Población Económicamente Activa (“PEA”) sobre el total de la población, alcanzó el 52,6% (ICEDeL, 2024), mientras que el promedio a nivel nacional para el mismo año fue de 48,8% (INDEC, 2024).

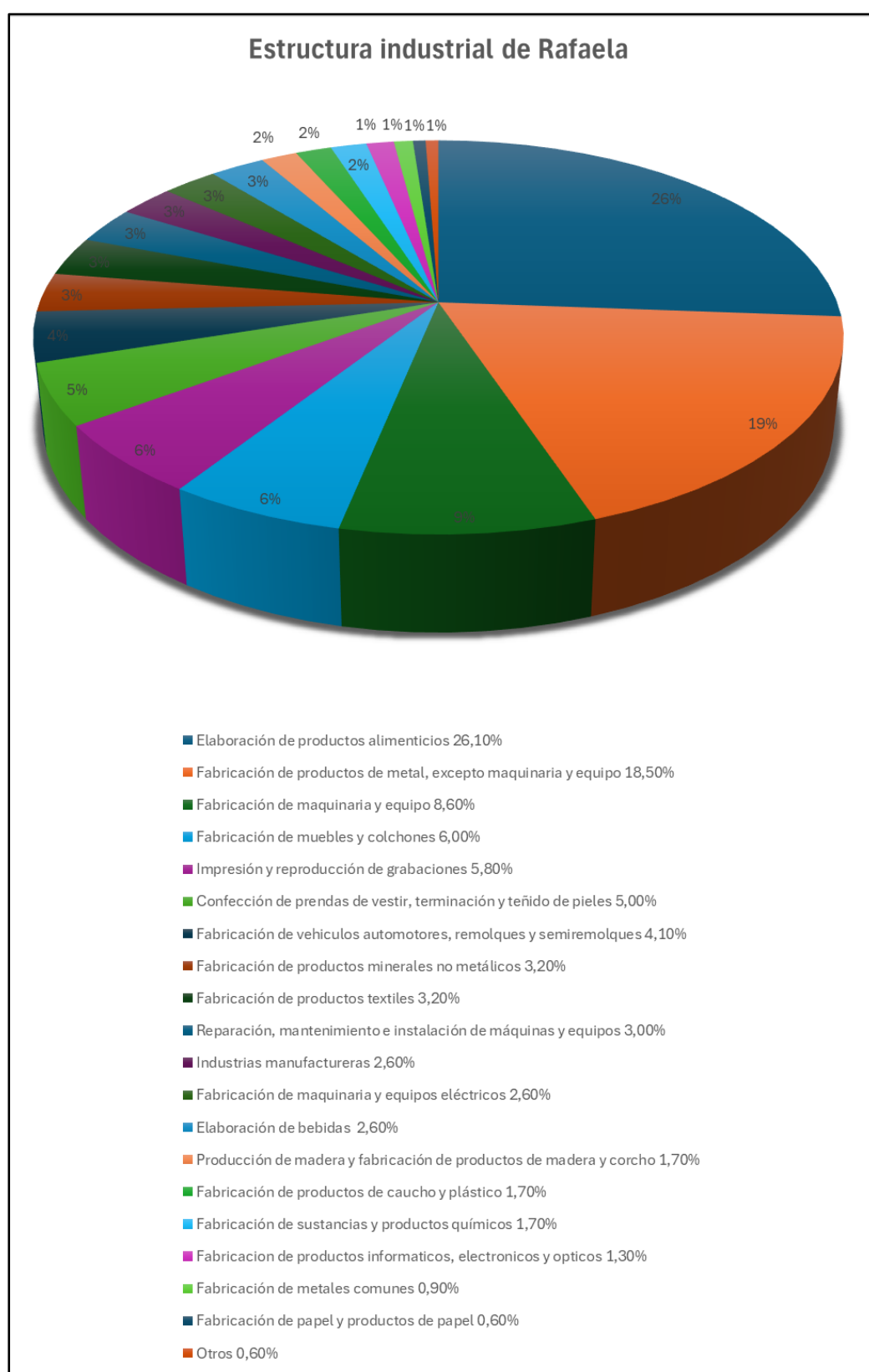
En cuanto a la educación, el 96,1% de la población mayor a tres años sabe leer y escribir, y a su vez, un tercio de esta, el 32,3%, se encuentra inserta formalmente en el sistema educativo (ICEDeL, 2024). Por último, el porcentaje de alumnos que ingresan a estudios terciarios y

universitarios o tienen deseos de hacerlo al terminar la escuela secundaria es llamativamente alto, en tanto el 77% de los estudiantes que se encontraban cursando el último año de la escuela media en 2024 demostró interés, y a su vez, el 86,6% de los mismos explicó que lo harían en el nivel universitario (ICEDeL, 2024), lo cual se asocia también al impacto positivo de la expansión de la oferta educativa universitaria de los últimos años en la ciudad.

De acuerdo con su estructura industrial, alrededor de 500 industrias conforman actualmente la base productiva de la ciudad (CaCEX, 2025), siendo reconocida por su alta *diversificación productiva*. Rafaela se destaca por una amplia producción industrial que ha logrado mantener un ritmo sostenido de crecimiento y expandirse exitosamente en mercados externos (Municipalidad de Rafaela, 2006, p.22). Esta gran diversificación de su actividad industrial queda demostrada en la producción local de un total de 22 de las 24 secciones del apartado C “Industria Manufacturera” del Clasificador Nacional de Actividades Económicas (“CLANAE 2010”), sólo quedando por fuera la sección 12 -elaboración de productos de tabaco- y la sección 19 -fabricación de coque y productos de la refinación del petróleo- (ICEDeL, 2024), únicos dos rubros industriales que no se fabrican en la ciudad.

Tal como muestra el gráfico 1 ubicado a continuación, la *industria alimentaria*, que incluye tanto industrias lácteas como frigoríficas, es la más importante en términos porcentuales, abarcando un 26% del total de la industria local. Luego le siguen en importancia la *fabricación de productos de metal* con un 19%, y la *fabricación de maquinaria y equipo* en tercer lugar con un 9% (ICEDeL, 2024). Además, la ciudad es también reconocida por la *fabricación de colchones y muebles* de gran calidad, con un 6% de las empresas locales dedicadas a este rubro (ICEDeL, 2024). En quinto lugar, aparecen las empresas dedicadas a la *impresión y reproducción de grabaciones* que totalizan un 6%. En conjunto, estos 5 sectores mencionados abarcan la producción de los bienes del 66% de las empresas radicadas en la ciudad (ICEDeL, 2024).

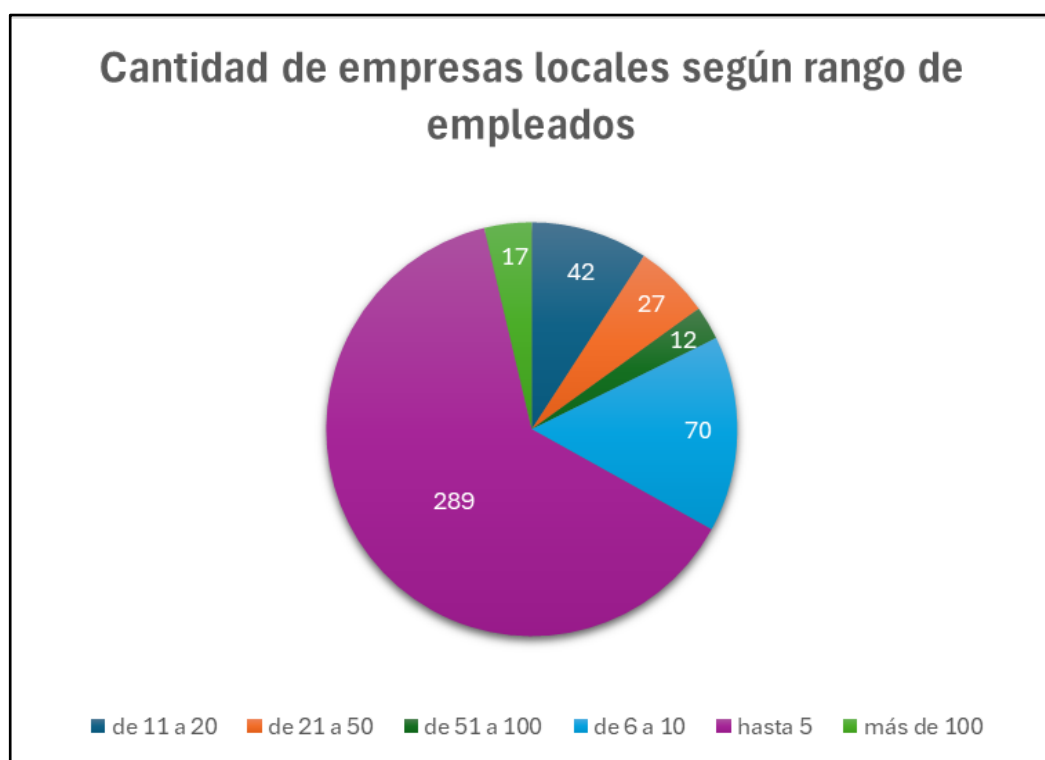
Gráfico 1. Estructura industrial de Rafaela (2024)



Fuente: elaboración propia en base a datos de ICEDeL (2024).

Por otro lado, la presencia de PyMEs es de trascendental importancia en la estructura industrial de Rafaela, de hecho, el 98,5% de las empresas de la ciudad se incluyen en la categoría de micro, pequeña o mediana empresa⁶. De acuerdo con el último censo industrial efectuado por el ICEDeL en 2024 (datos reflejados en el gráfico 2), unas 289 empresas radicadas en la ciudad cuentan con hasta 5 empleados, 70 entidades tienen un rango de entre 6 a 10 empleados, 42 empresas entre 11 y 20, mientras que 27 de ellas poseen entre 21 y 50 empleados. Por otro lado, un total de 12 empresas cuentan con entre 51 a 100 empleados y 17 de ellas logran superar los 100 empleados (ICEDeL, 2024).

Gráfico 2. Cantidad de empresas locales según rango de empleados (2024)



Fuente: elaboración propia en base a datos de ICEDeL (2024).

⁶ Dato proporcionado por documento de trabajo interno del Área de Relaciones Internacionales del Municipio de Rafaela.

En cuanto a la forma jurídica de las empresas locales, el 67,1% de las mismas son de *carácter unipersonal*, y a su vez, el 82% del total son *empresas familiares* (ICEDeL, 2024) lo que demuestra el fuerte *sesgo emprendedor* de la ciudad. En este sentido, la población rafaeline denota, desde sus orígenes, una fuerte vocación por el trabajo, un gran dinamismo emprendedor, y una arraigada capacidad asociativa, lo que, a su vez, deja entrever un grado avanzado de confianza de la población en los mecanismos institucionales locales (Calvento, 2015, pp.162-163).

Esta vocación emprendedora de la ciudad se puede rastrear desde sus orígenes. Rafaela, desde su fundación, fue considerada centro urbano regional, superando en crecimiento a las colonias vecinas y constituyéndose en la población más importante del Departamento Castellanos. Esta situación se fue reforzando con los años, debido a la posición privilegiada de la que goza el territorio en el diseño de las líneas ferroviarias que la vinculan con el resto del país y permiten, así, una rápida salida de la producción agropecuaria y correspondencia a través de los puertos de Santa Fe y Rosario, lo que trajo como consecuencia el desarrollo temprano de un abanico amplio de actividades económicas (Municipalidad de Rafaela, 2006).

1.2. El comercio exterior de Rafaela

La ciudad de Rafaela es reconocida como un importante polo exportador a nivel provincial y nacional. Este desarrollo exportador ha sido motorizado por dos sectores clave, el alimenticio y el metalmecánico, cada uno de los cuales ha consolidado, con el tiempo, un *clúster empresarial*⁷ en la ciudad y sus alrededores.

⁷ Por *clúster empresarial* se entiende a la concentración sectorial o geográfica de un conjunto de empresas que se desempeñan en las mismas actividades o actividades relacionadas, y donde a su vez establecen relaciones con otras instituciones como el gobierno, la academia, instituciones financieras e instituciones de asociación. Entre los beneficios de los clústeres se puede mencionar el aumento de la competitividad de las firmas y el estímulo a la innovación y a la creación de nuevas empresas. Estas firmas no se encuentran solamente conectadas por flujos de bienes y servicios, sino que también entablan un intenso intercambio de información, conocimientos y expertise tecnológico (Gómez Minujín, 2005, pp.9-11).

La ciudad se ha consolidado como un punto de referencia para las operaciones de importación y exportación, gracias a su ubicación estratégica, su infraestructura de transporte y sus políticas de fomento al comercio. Esta ubicación estratégica sitúa a la ciudad en un punto central respecto al corredor productivo y comercial de Argentina y sus países limítrofes, al tiempo que conforma el acceso al Mercosur de mayor PBI del país (CIECEX, 2019).

La oferta exportable rafaelina no sólo es reconocida por su variedad sino también por su calidad, lo que hace que la ciudad exporte bienes de *alto valor agregado*, siendo proveedora de mercados de alto poder adquisitivo y de nichos de mercado muy específicos (Quintar et al., 1993, p.26). Cabe mencionar, en este sentido, a los productos de las empresas de autopartes locales, y más precisamente, algunos bienes de alto contenido tecnológico destinados a nichos de mercado específicos como, por ejemplo, las válvulas fabricadas por la empresa local Basso S.A. para automotrices de lujo como Ferrari, solo por mencionar la más destacada.

Esta performance sobresaliente en términos de comercio exterior se ve reflejada en las estadísticas de las exportaciones locales, analizadas a continuación.

En primer lugar, la oferta exportable de la ciudad se dirige a una *gran diversidad de destinos*, más de 80 países, entre los cuales se destacan los envíos a Brasil en primer lugar y como una constante en la mayoría de los años que abarca esta investigación. En importancia le siguen destinos como Argelia, Venezuela, Estados Unidos, Rusia, Alemania, Nigeria, Canadá, Chile, Paraguay, Japón, Taiwán, Cuba, México, Uruguay, China, Arabia Saudí, Suecia, España, Indonesia y Países Bajos, entre los mercados más demandantes, pero año a año se incorporan nuevos países lo que demuestra una gran diversificación de los destinos de exportación.

Cabe destacar que en los últimos años han crecido significativamente los envíos al continente africano y asiático, incluso en algunos años como 2013 y 2014 los envíos a África y Asia han

representado conjuntamente casi el 60% de las exportaciones de la ciudad⁸. Este dato no es menor, teniendo en cuenta que son empresas pequeñas y de estructura familiar las que logran penetrar en mercados tan lejanos en términos de cultura, idiosincrasia e idioma.

Actualmente, son 45 las empresas locales que conforman la base exportadora local, de las cuales la gran mayoría entran en la clasificación de pequeña y mediana empresa.^{9,10} Durante el período estudiado, pero como tendencia que se mantiene desde hace varios años hasta la actualidad, la ciudad exporta en promedio 100 toneladas al año que significan alrededor de 460 millones de dólares¹¹, números realmente significativos para una ciudad intermedia (Ver gráficos 3 y 4).

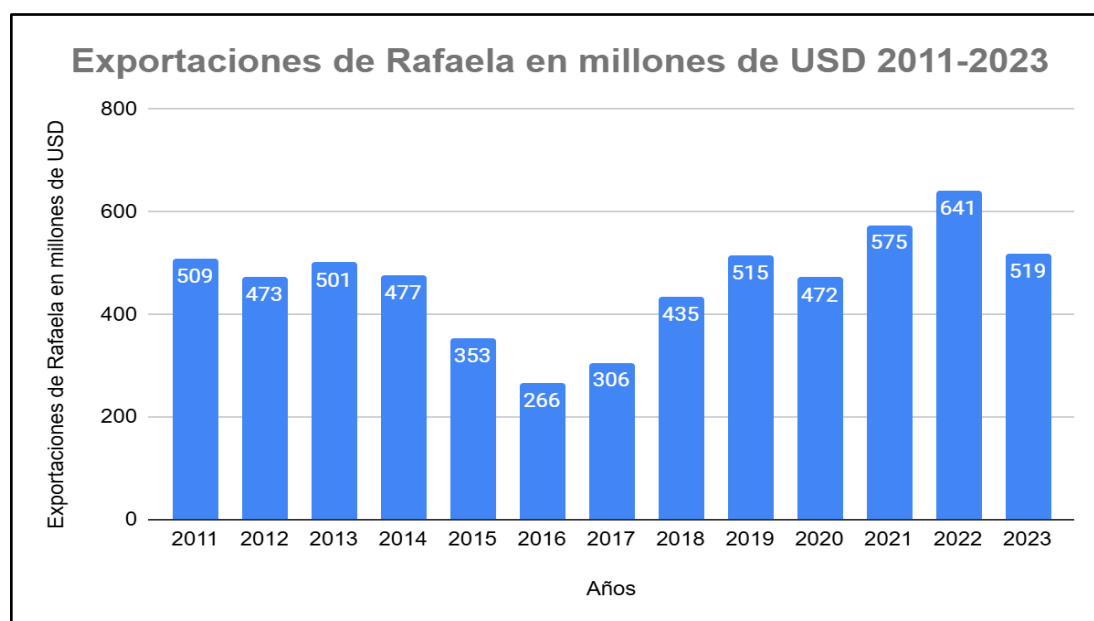
⁸ En base a datos extraídos del relevamiento anual de exportaciones de la CaCEX de los años 2011-2023.

⁹ Dato proporcionado por documento de trabajo interno del Área de Relaciones Internacionales del Municipio de Rafaela.

¹⁰ En términos teóricos, *no existe una definición unívoca de Pequeña y Mediana Empresa* ("PyME"). En general se suelen tomar dos criterios para clasificar a una empresa como PyME. Por un lado, elementos de tipo *cuantitativo*, entre ellos el personal de la empresa o el nivel de facturación anual. Por otro lado, existen criterios *cualitativos* que refieren a una administración independiente, capital suministrado por los propietarios, área local de operaciones y tamaño relativamente pequeño dentro del sector que opera (Bonomelli, 2012). A los fines de este trabajo, adherimos a la definición de PyME que se basa en el número de empleados, tomando como pequeña empresa a aquella que tiene como máximo 20 empleados, y mediana a aquella que posee entre 20 y 500 empleados.

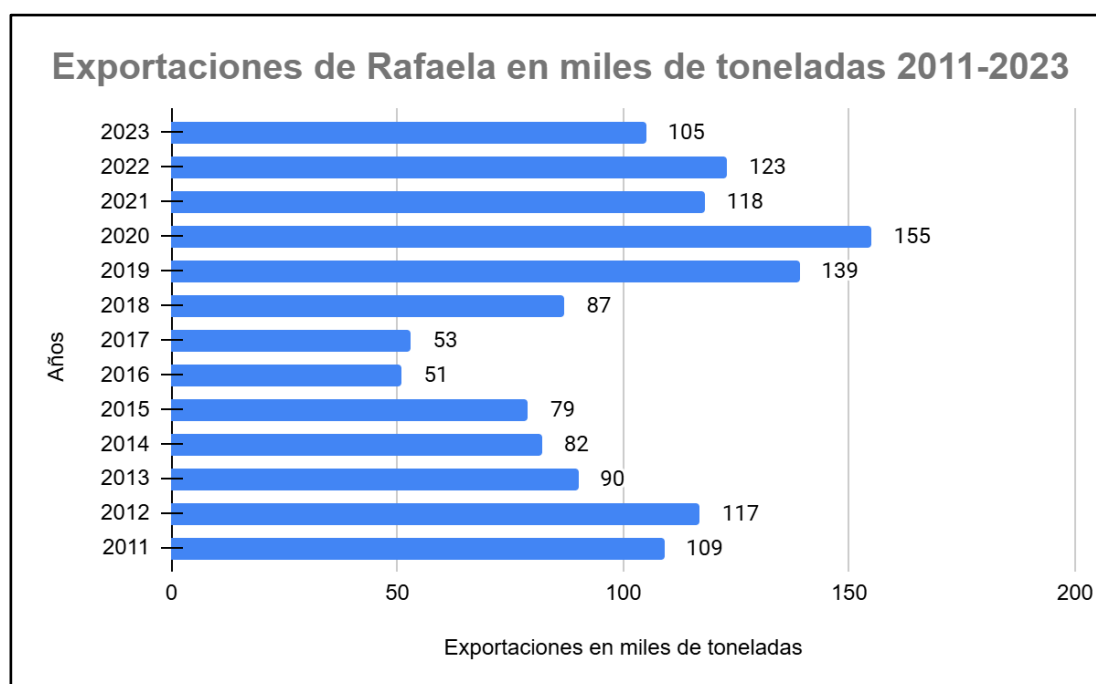
¹¹ En base a datos extraídos del relevamiento anual de exportaciones de la CaCEX de los años 2011-2023.

Gráfico 3. Exportaciones de Rafaela en valores FOB (millones de USD) período 2011-2023



Fuente: elaboración propia en base a datos de CaCEX.

Gráfico 4. Exportaciones de Rafaela en miles de toneladas período 2011-2023



Fuente: elaboración propia en base a datos de CaCEX.

Los sectores que concentran la mayor cantidad de las exportaciones son la industria alimenticia, liderada por los productos lácteos, y la metalmecánica, encabezada por las autopartes y particularmente por las válvulas. Esos dos sectores representan más del 90% de las exportaciones de la ciudad, seguida de maquinaria para el agro y equipamiento para la industria alimenticia (CaCEX, 2025).

El liderazgo de estos dos sectores dentro de los bienes exportables de la ciudad explica el gran desempeño en términos del valor por tonelada exportada. Analizando las exportaciones mediante su clasificación en *Grandes Rubros*¹², las exportaciones rafaelines están lideradas en primer lugar por las *Manufacturas de Origen Agropecuario*¹³ (“MOA”), que representan casi el 80% del total, y en segundo lugar por las *Manufacturas de Origen Industrial*¹⁴ (“MOI”), que en términos generales representan el 10% del total. Entre las MOA más destacadas se encuentran productos lácteos como la mozzarella, harinas y pellets de soja, aceites vegetales, otros lácteos y carnes. Mientras que dentro de las MOI resaltan las válvulas de admisión o de escape para motores de émbolo y de explosión (IPEC, 2023).

En consecuencia, la tonelada exportada en la ciudad promedia desde hace varios años los USD 4.500, mientras que la media a nivel provincial es de USD 660 y a nivel nacional USD 770 (CaCEX, 2025). Durante el período de estudio 2011-2023, la tonelada promedio exportada en la ciudad se aproximó a los 4.700 USD. Tal como se ve en la tabla siguiente, en aquellos años

¹² La clasificación en *Grandes Rubros* es uno de los dos criterios de clasificación de la mercadería sujeta al comercio exterior utilizado por el INDEC en nuestro país. Para las exportaciones, se clasifica la mercadería en Grandes Rubros, es decir, de acuerdo con el origen de la misma. Los grandes rubros son: Productos Primarios, Manufactura de Origen Industrial (“MOI”), Manufactura de Origen Agropecuario (“MOA”) y Combustibles. Por otro lado, el INDEC clasifica las importaciones por Usos Económicos y por Grandes Categorías Económicas (Bonomelli et al., 2015).

¹³ Se entiende por *Manufactura de Origen Agropecuario* a todos aquellos derivados industriales obtenidos a partir de productos primarios (Bonomelli et al., 2015).

¹⁴ Las *Manufacturas de Origen Industrial* son todos aquellos bienes obtenidos a partir de materias primas no provenientes de actividades primarias (sector agrícola, ganadero y pesquero). Es la categoría de mayor valor agregado, en tanto existe una mayor transformación de las materias primas (Bonomelli et al., 2015).

donde se registra una subida notoria en la tonelada exportada, como en 2013, 2014, 2017 y 2022, con un precio por tonelada promedio que superó los 5.000 USD, las exportaciones de MOI tuvieron un gran desempeño, impulsado por el despegue de las exportaciones de autopartes.

Tabla 1. Precio de la tonelada exportada promedio en Rafaela, Provincia de Santa Fe y Argentina (2011-2023*)

Años	Precio de la tonelada exportada promedio Rafaela (USD)	Precio de la tonelada exportada promedio Santa Fe (USD)	Precio de la tonelada exportada promedio Argentina (USD)
2011	S/I	S/I	S/I
2012	3820	632	776
2013	5489	S/I	S/I
2014	5535	618	859
2015	4233	618	812
2016	4757	429	533
2017	5726	426	558
2018	4967	480	634
2019	3698	S/I	S/I
2020	3300	S/I	S/I
2021	4861	S/I	S/I
2022	5167	S/I	S/I
2023	4920	665	773

Fuente: elaboración propia en base a datos de CaCEX.

Nota: No se dispone de información para todos los años de la investigación. S/I = Sin información disponible.

A nivel provincial, y de acuerdo con los datos proporcionados por IPEC, las exportaciones por *aduana de origen*¹⁵ en la ciudad de Rafaela ocuparon el cuarto lugar durante el período de estudio. Para 2023, las exportaciones de bienes que iniciaron su operatoria en la aduana de Rafaela totalizaron un 1,9%, por detrás de aquellas que lo hicieron en las aduanas de San Lorenzo (70,3%), de Rosario (24,4%), y de Santa Fe (3%), y por delante de las iniciadas en Villa Constitución (0,4%). Tal como se describe a continuación (sección 1.2.1.), la instalación de una aduana seca en la ciudad permitió agilizar la operatoria exportadora de las empresas más pequeñas que anteriormente veían complejizado el proceso al tener que iniciar la exportación en la aduana de Santa Fe.

Así, tal y como muestran las estadísticas presentadas en este apartado, las exportaciones de Rafaela en términos de ingresos, de toneladas y de valor de la tonelada promedio, son significativas para una ciudad intermedia. De hecho, y a modo ilustrativo, la ciudad de Rafaela exporta más que siete provincias argentinas, y más del doble que toda la provincia de La Rioja, la cual tiene un promedio anual de exportaciones de USD 200 millones (Rafaela Noticias, 2025).

El valor agregado de las exportaciones locales sigue siendo prometedor para el futuro cercano debido a la innovación constante de las firmas radicadas en la ciudad. Recientemente, la empresa frigorífica líder de la ciudad, Rafaela Alimentos, que también cuenta con una planta en la ciudad de Casilda, ha incursionado en la exportación de cortes de carne Kosher hacia Israel y Estados Unidos, un producto de alto valor comercial debido a que es efectuado siguiendo estrictas reglas a nivel sanitario y religioso. Por estas razones, su valor por tonelada casi duplica a la del corte de carne tradicional, 8.000 USD por tonelada frente a 4.500 USD, lo

¹⁵ El término *aduana de origen* hace referencia a la aduana en la que se registra en primera instancia la operación, es decir, en la que se inicia el trámite de exportación. Generalmente es la aduana más cercana al lugar en que se produce el bien, aunque no necesariamente son producidos allí (IPEC, 2023).

cual promete ser una gran oportunidad para las exportaciones locales (Rafaela Noticias, 2024). Este ejemplo, así como el caso de Basso S.A. como proveedora de válvulas a la automotriz Ferrari, demuestran el potencial de las firmas locales para penetrar en nichos de mercado y exportar valor agregado.

1.2.1. Infraestructura para el comercio exterior

En virtud del trabajo conjunto entre el municipio y diferentes actores del entramado productivo local, la ciudad logró dotarse de infraestructura acorde a su crecimiento en términos de comercio exterior. De esta forma, y bajo el impulso y liderazgo del municipio, así como con los recursos humanos y los fondos provenientes de la CaCEX, se creó entre los años 2011-2023, infraestructura acorde a las demandas de las empresas locales. Entre los más destacados en términos de los beneficios concretos percibidos por las empresas, se encuentran la Aduana de Rafaela y el Centro Logístico Internacional de Rafaela.

Por un lado, el 26 de agosto de 2015 fue oficializada la creación de la *Aduana de Rafaela*, luego de obtener sanción definitiva en la Cámara de Senadores de la Nación el proyecto de Ley de Creación de la Aduana de Rafaela presentado en el año 2012 por el entonces diputado nacional y exintendente de la ciudad, Omar Perotti (CCIRR, 2015). La misma concentra más del 70% de las operaciones, y su función principal radica en agilizar la operatoria de exportación e importación (CaCEX, 2025).

De acuerdo con lo dispuesto por la AFIP, la Aduana de Rafaela tiene bajo su jurisdicción los Departamentos de San Martín, Castellanos (del cual la ciudad es cabecera), San Cristóbal y 9 de Julio, y es dependiente jerárquicamente de la Dirección Regional Aduanera Rosario (CDA, 2015).

La instalación de una *aduanas seca*¹⁶ en la ciudad, significó un avance importante para las empresas de toda la región para que puedan seguir ampliando su inserción internacional a través de las exportaciones. Además, también implicó la descentralización aduanera, ya que hasta entonces Rafaela sólo contaba con un resguardo aduanero ubicado en el Parque de Actividades Económicas de la ciudad (“PAER”), que funcionaba como dependencia de la aduana de Santa Fe. De esta manera, su creación facilitó toda la operatoria agilizando los trámites e incluso abaratando los costos (CCIRR, 2015), beneficios valorados por las empresas que estaban empezando a incursionar en el mundo exportador.

Su estructura es similar a la de las demás aduanas del interior del país, permitiendo la presentación de documentos, tanto para exportar como para importar mercadería, para inscribir nuevas empresas en el registro de exportadores/importadores, entre otros (CCIRR, 2015). Además, cuenta con un sector operativo donde se realizan las tareas de verificación y control, así como con un sector jurídico, un sector contable, una mesa de entradas y hasta oficina de envíos postales que permiten la verificación de pequeños envíos de particulares (CCIRR, 2015).

De esta forma, Rafaela adquirió la misma categoría aduanera que Santa Fe, y desde hace ya diez años en la ciudad se realizan operaciones y trámites relativos al comercio internacional de mercancías que anteriormente no se podían efectuar localmente, los cuales eran derivados a la aduana de Santa Fe, ralentizando seriamente el proceso además de aumentar sus costos

¹⁶ El término *aduanas seca* o *puerto seco* refiere a un centro de operaciones aduaneras que no está ubicado en un puerto o aeropuerto, sino en tierra firme. En otras palabras, se trata de una oficina de aduana que gestiona operaciones de comercio exterior, como importaciones y exportaciones, pero que no se encuentra en una zona fronteriza o puerto marítimo. Su importancia radica en que permiten descongestionar los puertos y aeropuertos principales, al realizar parte de los trámites aduaneros en un lugar más alejado. Se encuentran conectados con los puertos marítimos por vía ferroviaria o mediante transporte terrestre (NGL, s/f).

operativos. Todo lo cual complicaba la gestión de las empresas, sobre todo para aquellas de menor estructura y personal capacitado.

La ventaja de haber obtenido la categoría de “aduana” tiene que ver, principalmente, con la posibilidad de realizar trámites y reclamos circunstanciales que no son inherentes a las operaciones diarias propias de una exportación y/o importación. También brinda la ventaja de poder controlar localmente las operaciones, y esto debido al gran movimiento que existe tanto en las empresas de la ciudad como en todas aquellas que en el futuro puedan radicarse en la ciudad consecuencia de esta ventaja operativa (CCIRR, 2015).

Por otro lado, a fines del último mandato de Luis Castellano, se habilitó el funcionamiento del *Centro Logístico Internacional de Rafaela* (“CLIR”). Se trata de un espacio designado para realizar actividades de transporte, almacenamiento y distribución de mercancías, tanto para el tránsito nacional como internacional (CaCEX, 2025). Este tipo de infraestructura es crucial para la eficiencia de la cadena de suministro, optimizando el movimiento de productos y facilitando el comercio global (CaCEX, 2025).

El CLIR se encuentra ubicado en el PAER, predio donde se concentran geográficamente varias de las empresas más importantes de la ciudad, así como otras instituciones relacionadas, y funciona como un puesto aduanero de fronteras. En él se dispone de un escáner de bultos y un sistema de monitoreo y sellado completo, con certificación y seguimiento de personal de Aduana. Su funcionamiento está a cargo de personal de la CaCEX y de la Aduana de Rafaela. Concretamente, se trata de un galpón que actúa como depósito fiscal, similar a los que existen en puertos y puestos de frontera en el país (Rafaela Noticias, 2024). Los camiones cargados con contenedores en tránsito pueden ser ingresados o egresados al país directamente en ese galpón, como si fuera un puesto de frontera, lo que en términos técnicos significa que las cargas

pueden ser "nacionalizadas" directamente allí. Actualmente existe un plan de expansión de los servicios brindados por el CLIR, como la construcción de áreas especiales para confort de los transportistas y servicios a las empresas de logística (Rafaela Noticias, 2024).

De esta manera, la consolidación de infraestructura destinada a la exportación de las empresas locales durante los años en cuestión demuestra un ejemplo concreto de la actuación del municipio en conjunto con otros actores territoriales con injerencia en el desarrollo económico-productivo de la ciudad y sus alrededores. Es decir, el liderazgo y la iniciativa municipal, sumado a los fondos provenientes de la provincia y gestionados por la CaCEX, permitieron la instalación de la aduana y del CLIR en un predio que es municipal. También participaron de este proceso otros actores como ACDICAR, el sector privado a través de la representación de las empresas locales en la CaCEX, así como el sector científico-tecnológico, con instituciones como el INTI e INTA. Este es un caso explícito del éxito de la convergencia público-privada en la ciudad de Rafaela.¹⁷

1.3. Factores político-institucionales claves en la internacionalización de las PyMEs rafaelines

Uno de los principales factores que se atribuyen al éxito de la ciudad en materia de comercio exterior, tiene que ver con una serie de herramientas implementadas por el municipio, en conjunto con otros actores del entramado productivo, que tienen como pilar la internacionalización de las PyMEs locales.

Estas herramientas incluyen una serie de políticas y programas que se convirtieron en política pública local a través de los años, es decir, han estado en la agenda de los sucesivos gobiernos que ocuparon el ejecutivo municipal ininterrumpidamente desde inicios de los noventa.

¹⁷ En base a información proporcionada en la entrevista semiestructurada a Luis Castellano. Ver Anexo I.

Se puede mencionar como hito fundador de esta tendencia a la creación de la *Secretaría de Programación Económica* en 1991, quien, con sus homólogas a lo largo del tiempo, han buscado incansablemente fomentar la exportación de las empresas locales. La Secretaría de Programación Económica nació con el objeto de desplegar un espacio orientado a la construcción de una visión estratégica para la ciudad, con el fin de fortalecer e impulsar el proceso de desarrollo económico local (Marques Oliveira y Espinosa, 2016, p.159), así como trabajar conjuntamente con otras instituciones de la ciudad en la asistencia y el asesoramiento a las PyMEs. Desde entonces, se comienza a gestar la idea de trabajar en la internacionalización de las empresas locales desde el propio municipio (Calvento, 2015, p.165).

En 1994, y en el marco de la mencionada Secretaría de Programación Económica, se creó el *Área de Internacionalización*, a partir del Decreto Municipal 11.908, y cuyo objetivo principal consistió en explotar al máximo los beneficios que cada región del mundo le podía brindar al municipio (Calvento, 2015, p.155). La creación de esta área de internacionalización significó, en concreto, el nacimiento de una *nueva mentalidad* en el seno de la gestión del municipio respecto a los cambios que se estaban produciendo en el escenario internacional y local (Calvento, 2015, p.165).

Desde entonces, la Municipalidad siempre ha contado con una dependencia que tenga entre sus funciones el fomento a la internacionalización de PyMEs. Con el transcurso de los años, y debido a la continuidad político-partidaria, el área de relaciones internacionales del municipio se consolidó como una *variable de gestión directa en la organización del Estado Municipal* (Marques Oliveira y Espinosa, 2016, p.159), participando íntegramente con el Municipio y la CaCEX de las políticas públicas dirigidas al sector productivo local.

En términos institucionales, la Secretaría de Programación Económica será reemplazada en 2007 por la *Secretaría de Desarrollo Económico, Innovación y Relaciones Internacionales*,

buscando darle un mayor impulso a la gestión internacional del municipio (Calvento, 2015, p.166). Con el recambio del intendente en el año 2011, que significó una continuidad en términos político-partidarios, la Secretaría se mantuvo vigente. Entre las funciones principales de la Secretaría durante los años 2007 a 2019, se destacó la búsqueda de financiamiento e inversiones para el sector productivo de la ciudad y la cooperación científico-tecnológica, así como el desarrollo de planes de internacionalización para empresas y organizaciones locales (Santori, 2019, p.30).

En los inicios de la tercera gestión de Luis Castellano en el año 2019, la Secretaría verá nuevamente modificado su nombre, pasando a denominarse *Secretaría de Producción, Empleo e Innovación*. Desde entonces, y hasta la actualidad, la denominación no incluye el término relaciones internacionales, aunque el Área de Internacionalización persistió e incluso continúa sus funciones hasta nuestros días, encargándose de llevar adelante los programas de vinculación internacional (Santori, 2019, p.30) y de colaborar con la CaCEX y el municipio en la puesta en práctica de programas destinados a la internacionalización de las empresas locales.

Desde 2023, con el cambio de signo político al frente del municipio luego de 32 años ininterrumpidos del Partido Justicialista como oficialismo local, la Secretaría pasó a denominarse *Secretaría de Desarrollo Económico, Innovación y Empleo*. El Área de Internacionalización continúa sus funciones bajo la dependencia de esta Secretaría, aunque actualmente solo cuenta con una coordinadora general, Anabella Battistini, y no tiene personal de dedicación exclusiva como tenía con anterioridad, cuando contaba con jóvenes profesionales instruidos en Relaciones Internacionales y Comercio Exterior.¹⁸

Como se mencionó anteriormente, este cambio de mentalidad en el seno del municipio coincidió con la creación de la Secretaría de Programación Económica en 1994. Hasta

¹⁸ En base a información proporcionada en la entrevista semiestructurada a Anabella Battistini. Ver Anexo II.

comienzos de los noventa, la Municipalidad de Rafaela no desempeñó una función importante en favor de la creación de un espacio de desarrollo local. Pero es justamente iniciada esa década cuando se produce un cambio en torno a su política hacia el sector económico-productivo y el municipio se convierte, desde entonces, en el actor más importante en la promoción del desarrollo económico local, siendo un receptor clave de los desafíos de los demás actores locales (Marques Oliveira y Espinosa, 2016, p.159).

A partir de entonces, la municipalidad de Rafaela toma la iniciativa en lo que hace a la promoción de un ambiente productivo enriquecedor para las empresas radicadas allí, promueve los intercambios entre ellas, así como la formación de recursos humanos e innovaciones afines al tejido productivo (Marques Oliveira y Espinosa, 2016, p.159).

Así, este espíritu exportador del municipio se ha mantenido constante con el transcurso de los años y de los diferentes líderes que ocuparon el ejecutivo municipal, pudiéndose afirmar que las diferentes herramientas implementadas por el municipio dirigidas a la internacionalización del sector productivo han devenido en una *política pública* característica de la ciudad.

La consolidación de estas políticas de internacionalización de PyMEs como política pública local, tiene una de sus explicaciones principales en la *continuidad político-partidaria* al frente de la gestión del Municipio. Durante los años seleccionados a los fines de este trabajo, la gestión local estuvo en manos del Partido Justicialista con tres mandatos consecutivos de Luis Castellano, aunque este cambio de mentalidad se puede rastrear desde el año 1991 con la asunción de Omar Perotti y la creación de la Secretaría de Programación Económica y posteriormente del Área de Internacionalización.

De esta manera, durante los años que abarca este estudio, la figura del intendente como un ciudadano cercano al empresariado local ha resultado clave para tejer relaciones duraderas en el tiempo, y se ha materializado en una agenda de trabajo ininterrumpida a lo largo de los años,

todo lo cual puede visualizarse en los resultados altamente positivos alcanzados en materia de internacionalización de PyMEs. La vinculación estrecha y cotidiana del intendente y del Área de Relaciones Internacionales con los empresarios locales permitió que muchas empresas locales no abandonaran los esfuerzos por seguir en el camino exportador, llevando incluso de forma personal diferentes inquietudes y obstáculos que se les presentaban en la operatoria exportadora.

Esta continuidad gubernamental propició, entonces, una *relación densa y duradera con el entorno institucional dedicado al desarrollo productivo de la ciudad*. Este entorno institucional está compuesto por un conjunto de actores públicos y privados -llámese cámaras empresariales, universidades y otras entidades científico-educativas, agencia de desarrollo, empresas líderes, entre otras- las cuales han consolidado una relación clave en la búsqueda del desarrollo económico de la ciudad. Estos actores, a su vez, se volvieron parte imprescindible en el armado y ejecución de las políticas públicas locales, y trabajaron, durante todos estos años, en conjunto con el municipio, siendo copartícipes de los logros en materia de internacionalización de PyMEs.

En resumen, y siguiendo a Difilippo et al. (2012):

La existencia de un entramado institucional articulado dentro de un territorio permite a las empresas enfrentar de mejor manera las dificultades que se les presentan, debido a las mayores capacidades y conocimientos para resolver problemas que se adquieren de la vinculación con el entorno institucional, favoreciendo así la cooperación, el asociativismo e incluso un tipo de competencia y presión mutua que promueve el desarrollo de estrategias innovadoras (p.19).

CAPÍTULO 2. EL ENTORNO INSTITUCIONAL RAFAELINO Y SU ROL EN LA INTERNACIONALIZACIÓN DE LAS PYMES LOCALES

2.1. El entorno institucional como promotor del desarrollo económico local

El *entorno institucional* en que se desenvuelven las empresas de un territorio se vuelve clave para su competitividad, razón por la cual han proliferado estudios que le atribuyen al nivel mesoeconómico la misma importancia que se les dio tradicionalmente a los factores micro y macroeconómicos en el impulso de la competitividad de las firmas.

Los *factores mesoeconómicos*¹⁹ refieren a todas las instituciones y organizaciones que forman parte del entorno territorial en el que se desenvuelve una empresa, es el ambiente próximo en el cual se apoyan las firmas locales en la búsqueda de aumentar su competitividad, y es en este ambiente donde se generan ventajas competitivas únicas de cada territorio (Di Filippo et al., 2012, p.19).

En este sentido, y de acuerdo con Di Filippo et al. (2012):

El entorno constituye el espacio referencial para las acciones y las relaciones de los agentes económicos y, a la vez, estructura los comportamientos de los individuos. Es un espacio donde se llevan adelante relaciones de intercambio social que van desde transacciones de tipo mercantil hasta intercambios cooperativos, en el que las firmas se desenvuelven e interactúan con otros agentes institucionales (p.18).

¹⁹ La *Mesoeconomía* puede entenderse como un nivel del análisis económico que se encuentra a medio camino entre la Microeconomía y la Macroeconomía. Mientras que la Microeconomía estudia el comportamiento individual de los agentes económicos, la Macroeconomía se encarga del análisis de los agregados económicos nacionales e internacionales (inflación, precios, empleo, entre otros). De forma superadora, la Mesoeconomía es una propuesta teórica relativamente joven que vendría a llenar el vacío interpretativo que se refiere a la naturaleza de los sectores económicos, de los territorios y de las instituciones (Rojo García, 2007, pp.606-608).

El entorno institucional, se refiere, entonces, al espacio en que las empresas adquieren sus insumos, contratan recursos humanos o recursos financieros, así como donde obtienen un insumo intangible fundamental para toda empresa, la información. La información incluye el conocimiento sobre nuevas tecnologías, conocimientos científicos, de los competidores y todo lo que forma parte de la información necesaria para definir la estrategia productiva de una empresa (Di Filippo et al., 2012, p.18).

Apoyándose en este entorno, las empresas pueden enfrentar mejor las dificultades que se les presentan en un entorno económico volátil, obteniendo mayores capacidades y conocimientos para resolver problemas. Este tipo de ambiente favorece la cooperación, el asociativismo e incluso un tipo de competencia y presión mutua que promueve el desarrollo de estrategias innovadoras, razón por la cual cada vez más analistas reconocen el papel de las instituciones en el desarrollo económico (Di Filippo et al., 2012, pp.19-20).

Lo destacado del caso de Rafaela es que, si bien el gobierno local posee desde hace varias décadas un rol destacado como promotor del desarrollo económico, es en esta búsqueda que se convierte en un generador y articulador de la interacción institucional. Así mismo, la totalidad de las instituciones de la ciudad cuentan con el reconocimiento y un lugar asignado en el entramado productivo local (Di Filippo et al., 2012, pp.28-29), siendo el municipio el aglutinador y el gestor del diálogo entre las mismas²⁰.

A continuación, se describe el rol de las principales instituciones de la ciudad en la promoción del desarrollo económico, y específicamente, en la internacionalización de las pequeñas y medianas empresas.

²⁰ En base a información proporcionada en las entrevistas semiestructuradas a Luis Castellano y Anabella Battistini. Ver Anexo I y II.

2.2. La Cámara de Comercio Exterior de Rafaela (“CaCEx”)

Dentro de este entramado institucional clave en el proceso de internacionalización de las PyMEs rafaquinas, se destaca el rol ejercido por la CaCEx, nucleada dentro del Centro Comercial e Industrial de Rafaela y la Región (“CCIRR”).

El rol principal de la CaCEx, desde sus inicios, es el de fomentar la internacionalización de las empresas locales a través de la vinculación con instituciones públicas y privadas, nacionales y extranjeras, así como la prestación de servicios que permitan obtener y difundir información, conocimientos y experiencias necesarias para proyectar la región al mundo (CCIRR, 2025).

Esta cámara se ha convertido en un referente del comercio exterior santafesino y nacional, brindando una serie de servicios técnicos a las empresas radicadas en la ciudad y la región, entre las cuales cabe mencionar la elaboración de perfiles de mercado, la generación de información estadística, comercial y de actualidad del comercio exterior, la emisión de Certificados de Origen, la formación de recursos humanos, y la promoción de la oferta exportable regional (CCIRR, 2025).

El rol de esta entidad resulta fundamental en el éxito del proceso, ya que, contando con personal calificado en materia de comercio exterior, asesora en temáticas estrictamente técnicas a las empresas locales que estén buscando expandirse internacionalmente, las cuales no cuentan con la experticia requerida para ingresar al mercado internacional dentro de sus organizaciones.

2.2.1. El programa “Rafaela Exporta”

En el año 2014, durante la primera intendencia de Luis Castellano, se inició la primera de varias ediciones del Programa Rafaela Exporta. Este programa, relanzado anualmente desde su inicio hasta la actualidad (con la excepción del año 2020), tiene como objetivo primordial

el asistir a las pequeñas y medianas empresas en su primera exportación en función de seguir potenciando el perfil exportador de la ciudad (CCIRR, 2014).

Entre los antecedentes del programa cabe mencionar el *Programa Rafaela Emprende*²¹ y el *Club de Exportadores de Morón*²², ambos identificados como experiencias políticas de promoción del comercio exterior.²³

Rafaela Exporta apunta a potenciar la oferta exportable de la ciudad mediante el aumento del número de PyMEs locales que exportan al mundo. Además, busca ensanchar la base exportadora local a partir de la diversificación de los sectores que exportan, del fortalecimiento a las capacidades de gestión y apoyo al comercio exterior del entramado productivo institucional. A través de la facilitación de herramientas técnicas a las empresas, se busca que estas puedan diseñar su propia estrategia exportadora, así como detectar los procesos fundamentales que conllevan a los estándares requeridos por los mercados externos.²⁴

El programa está dirigido a aquellas PyMEs locales que actualmente no se encuentran exportando o que apenas lo han realizado en alguna oportunidad, pero tengan deseos manifiestos de hacerlo (CCIRR, 2014). Anualmente, en el momento de la convocatoria de cada edición del programa, se seleccionan las empresas locales que participarán de la misma.

²¹ *Rafaela Emprende* es una política pública del gobierno local que se implementa en la ciudad desde el año 2009. El programa apunta a promover y fortalecer el desarrollo emprendedor, reconociendo las particularidades y la identidad propia de este territorio vinculada con la cultura del trabajo, la asociatividad, la presencia y la centralidad de las pequeñas y medianas empresas, las articulaciones multiactorales y la innovación como capital distintivo (PRAXIS, 2024).

²² El *Club de Exportadores de Morón* es un programa creado en el año 2004 por el municipio de Morón, provincia de Buenos Aires, cuyo objetivo principal consiste en la promoción de la exportación de productos locales, así como fomentar la construcción de un entorno asociativo para la generación de proyectos de exportación e internacionalización y posibilitar la participación de la comunidad empresarial en el diseño y ejecución de las políticas municipales de fomento a las exportaciones (Senado de la Nación, 2004).

²³ Dato proporcionado por documento de trabajo interno del Área de Relaciones Internacionales del Municipio de Rafaela.

²⁴ *Ídem*.

El rol del sector educativo de la ciudad en el fomento a la internacionalización de las PyMEs locales queda plasmado en este programa de forma notoria, ya que el mismo promueve la inserción de jóvenes estudiantes ligados a la internacionalización del territorio.

Los encargados de realizar las capacitaciones iniciales a las empresas y ejercer de tutores son alumnos del último año de la Licenciatura en Comercio Exterior de la UCES, los cuales se incorporan a las empresas, creando así un departamento unipersonal de internacionalización. Esto cobra importancia debido a que al ser empresas que apenas se están iniciando en operaciones de comercio exterior, no cuentan con personal idóneo en estas temáticas. De esta manera, los estudiantes, en forma de tutores, realizan su labor asesorando a los empresarios y aplicando las herramientas dadas a las empresas en las capacitaciones iniciales. Por otro lado, actúan como nexo entre los empresarios y los asistentes.

También se suma la labor de alumnos pertenecientes a la UTN, particularmente de las carreras Licenciatura en Organización Industrial e Ingeniería Industrial, quienes forman parte de la primera parte del programa, realizando un diagnóstico inicial sobre cuestiones productivas y organizacionales claves para iniciarse en el mundo exportador.

Además de los estudiantes de instituciones locales, el programa cuenta con la participación de profesionales especializados en logística internacional, movimientos aduaneros, costos y asuntos comerciales, producción, envases y embalajes, entre otros temas, los cuales se encuentran disponibles para todas las consultas e inconvenientes que tengan los representantes de las empresas participantes del programa a lo largo de todo el año (CCIRR, 2014).

Lo más novedoso de esta iniciativa, es el rol de mentores ejercido por empresarios de la ciudad que ya se encuentran iniciados en operaciones de comercio exterior. Estos titulares de empresas exportadoras locales, en calidad de mentores, se encargan de transmitir a los beneficiarios

actuales del programa sus experiencias exitosas en la temática²⁵. Tal como expresó Luis Castellano, quien lideró la iniciativa durante diez años consecutivos, el mayor valor de esta propuesta se encuentra en el intercambio entre empresas más grandes y con más experiencia exportadora con aquellas que están dando sus primeros pasos:

Este programa le permitió a muchas PyMEs aprender todo los trámites y vericuetos que tiene una empresa para empezar a poner sus productos en el exterior, aprendiendo de la experiencia de las más grandes que ya habían arrancado y estaban en proceso de internacionalización hacía rato. Este programa ayudó muchísimo a aceitar los canales para prevenir a quienes arrancaban por primera vez la venta de sus productos en el exterior (L. Castellano, comunicación personal, 10 de junio de 2025).

De esta manera, en este programa en particular podemos ver otro ejemplo concreto de la articulación público-privada como promotora de la internacionalización de PyMEs en la ciudad de Rafaela.

Esta herramienta, encabezada y liderada por el municipio, cuenta con la participación activa de la CaCEX, entidad que realiza el aporte de los fondos, ejerce la coordinación general del proyecto y efectúa el seguimiento a tutores y empresas. Por otro lado, el sector científico-educativo, con dos instituciones de educación universitaria de la ciudad como la UCES, que coordina las capacitaciones, y selecciona a los docentes y alumnos que se desempeñarán como asesores de internacionalización, y la UTN que con los alumnos de las carreras Licenciatura en Organización Industrial e Ingeniería Industrial, se encarga de realizar los diagnósticos iniciales de las empresas y la detección de sus fortalezas y debilidades productivas previas a la preparación de un plan de exportación. Por otro lado, también participan el INTI e INTA mediante asistencias técnicas puntuales en temas específicos según los requerimientos de las

²⁵ En base a información proporcionada en la entrevista semiestructurada a Luis Castellano. Ver Anexo I.

empresas participantes, así como la ACDICAR, encargada de estudiar probables líneas de financiamiento, así como brindar asistencia general. Finalmente, el sector privado aporta la experiencia, con aquellos empresarios representantes del CCIRR y ya iniciados en el camino exportador, que en calidad de mentores transmiten sus conocimientos.

Cabe destacar que desde el año 2021 la Agencia Santa Fe Global, agencia provincial de promoción del comercio exterior, se incorporó como institución asociada al programa. La inclusión de un organismo provincial le da jerarquía al programa, en tanto permite a los empresarios del programa participar en actividades de promoción comercial virtuales tanto locales como internacionales organizadas por el Gobierno Nacional y Provincial, como ferias y exposiciones comerciales, misiones inversas, misiones comerciales y mesas de desarrollo de proveedores donde pueden exponer y comercializar sus productos.²⁶

En cuanto a resultados concretos, en las primeras seis ediciones del programa²⁷ participaron 33 empresas, algunas de las cuales lo han hecho en más de una ocasión, todas ellas pertenecientes a 15 ramas diferentes de actividades económicas. Todas las empresas manifestaron tener, en general, una buena o muy buena experiencia en el programa. También, varias mencionaron la efectividad de las herramientas brindadas y la posibilidad que les ha dado Rafaela Exporta de expandir sus horizontes al mantener contactos en el exterior, así como de realizar los cambios internos necesarios para ofrecer sus productos a compradores internacionales.

²⁶ Dato proporcionado por documento de trabajo interno del Área de Relaciones Internacionales del Municipio de Rafaela.

²⁷ Información más reciente a la que se tuvo acceso. Las primeras seis ediciones incluyen las realizadas en 2014, 2015-2016, 2017, 2018, 2019 y 2021. En el año 2020 fue interrumpido por la situación sanitaria.

2.2.2. Oferta Exportable de Rafaela

Otra de las herramientas de internacionalización desarrolladas por el municipio y la CaCEX, cuyo objetivo principal es potenciar el perfil exportador de la ciudad, es la oferta exportable de Rafaela.

Inicialmente fue puesta en marcha gracias a la labor de otro actor territorial, ACDICAR, que, a través del lanzamiento del “Programa de Competitividad Territorial” en el año 2010, pudo avanzar en la internacionalización de las empresas de la ciudad al conformar la Oferta Exportable de Rafaela. Para el mismo fue imprescindible el financiamiento recibido del Banco Interamericano de Desarrollo y del Fondo Multilateral de Inversiones (“BID-FOMIN”)²⁸.

Luego, este servicio se pudo profundizar en los años siguientes al conformarse un directorio digital donde se pueden encontrar todas las empresas de la ciudad que exportan y su oferta de bienes y servicios exportables, así como datos de contacto. Este directorio digital de empresas se encuentra abierto, a través de una página web dispuesta para este servicio en concreto, para el registro de todas aquellas empresas locales que deseen formar parte del directorio de empresas exportadoras de la provincia de Santa Fe y participar de eventos del rubro que les permitan visibilizar su oferta (CaCEX, 2025).

Además, se encuentra abierto a la participación de empresas o consultoras que brindan servicios conexos a la exportación, entre los cuales se incluyen bancos, aseguradoras, consultoras especializadas en comercio exterior, estudios de despachantes de aduana y especializados en derecho aduanero, profesionales que brindan servicios de traducción, empresas de transporte y logística internacional, entre otros.

²⁸ Dato proporcionado por documento de trabajo interno del Área de Relaciones Internacionales del Municipio de Rafaela.

2.2.3. Congreso Internacional de Entidades de Comercio Exterior (“CIECEx”)

En la misma búsqueda de instalar a Rafaela a nivel nacional e internacional como ciudad exportadora, se desarrolló entre los años 2010-2021 el CIECEx.

El CIECEx nació como un espacio para impulsar el desarrollo económico de la región, discutir alternativas para fortalecer el crecimiento del comercio internacional e identificar los problemas más importantes que afectan la operatividad exportadora (CIECEx, 2019). Entre sus objetivos principales se destacó el generar un espacio de intercambio sobre la integración económica y las estrategias de internacionalización, discutir sobre la problemática de las entidades de comercio exterior y del sector exportador, formular propuestas de acción, propiciar la vinculación entre las cámaras y empresas participantes, así como la generación de negocios y contactos comerciales (CIECEx, 2019).

El congreso se realizó cada dos años y tuvo ediciones en 2011, 2013, 2015, 2017, 2019 y 2021, este último fue en formato virtual por las condiciones sanitarias. El mismo fue organizado por la CaCEx con plena colaboración del municipio y otros actores como las universidades, sobre todo la Licenciatura en Comercio Exterior, y otras cámaras empresariales, destacándose la labor de la Asociación de Industriales Metalúrgicos de la República Argentina (“ADIMRA”), entidad a la que pertenecen las empresas del rubro metalmecánico de la ciudad.

La importancia del evento para la ciudad radicó en la participación de autoridades, entre ellos, el gobernador de la provincia, los ministros de producción nacional, y referentes en la temática, como entidades y organismos nacionales y extranjeros dedicados al fomento del comercio exterior. Concurrieron en sus distintas ediciones cámaras de comercio exterior provenientes de

Uruguay, Paraguay, Brasil, Chile, Bolivia, las agregadurías comerciales de sus embajadas y diversos compradores provenientes de estos países limítrofes e interesados en la oferta exportable rafaélina.²⁹

Durante el transcurso de sus ediciones se llevaron a cabo diversos intercambios entre las partes, como paneles y conferencias, misiones inversas³⁰, rondas de negocios, reuniones, talleres, área de stands y distintas actividades tendientes a fomentar la internacionalización de las entidades participantes.

Los resultados más destacados de esta iniciativa fueron los contactos generados entre las empresas locales con potenciales compradores, la mayoría de los cuales provenían de Uruguay y Paraguay, los dos países con los cuales la mitad de las empresas de Santa Fe empiezan a exportar. Gracias a este primer contacto, muchas PyMEs que no tienen la escala para exportar a mercados más grandes, pudieron iniciarse en el mundo exportador comenzando por mercados próximos en términos de cultura e idiosincrasia. En términos sectoriales, el sector industrial que más ha salido beneficiado de la puesta en práctica de este congreso fue el metalmecánico.³¹

²⁹ En base a la información proporcionada en las entrevistas semiestructuradas a Luis Castellano y Anabella Battistini. Ver Anexo I y II.

³⁰ Las *misiones inversas* son consideradas un estímulo a las exportaciones de índole comercial. Se trata de la visita colectiva de los potenciales compradores para conocer y mantener reuniones con sus potenciales proveedores de un bien o servicio, los cuales son previamente contactados en función del perfil de las empresas y de los productos que ofrecen. Se denomina “inversa” ya que funciona al revés que la misión comercial tradicional, en la cual los representantes de una empresa interesada en un mercado en particular viajan al mercado objetivo para buscar oportunidades de negocio (Bonomelli et al., 2016).

³¹ En base a la información proporcionada en las entrevistas semiestructuradas a Luis Castellano y Anabella Battistini. Ver Anexo I y II.

2.3. El sector científico-educativo

Como fue desarrollado en la sección 2.2.1, las entidades educativas de la ciudad también realizan un aporte a la internacionalización de las PyMEs locales, promoviendo la inserción de estudiantes avanzados y profesionales de las principales casas de altos estudios de la ciudad en las empresas locales ejerciendo como asesores técnicos en materia de internacionalización.

La CaCEX posee convenios con una serie de carreras universitarias, como la Licenciatura en Comercio Exterior (UCES) y la Licenciatura en Organización Industrial (UTN), haciendo de puente entre los profesionales calificados en la temática y aquellas empresas que por razones de costos o estructura no cuentan con un área dedicada al comercio exterior en su organigrama.

De hecho, el arribo de carreras universitarias y de posgrado en temáticas relativas al comercio exterior fue consecuencia de una necesidad manifestada por las empresas locales a la CaCEX. Antes de la apertura de la Licenciatura en Comercio Exterior como oferta de grado en la ciudad, las empresas que necesitaban profesionales idóneos recurrían a la contratación de docentes de inglés, recibidos del Instituto Superior del Profesorado N°2 “Joaquín V. González” con sede en la ciudad, para que puedan manejarse con las contrapartes extranjeras interesadas en sus bienes o servicios a partir del manejo del idioma inglés³². Debe tenerse en cuenta que, al ser la mayoría de las empresas locales de tipo familiar, y, por ende, manejadas por un círculo pequeño de empleados, muy pocos o ninguno de ellos contaba con formación universitaria y menos aún con el manejo del idioma inglés.

³² En base a información proporcionada en la entrevista semiestructurada a Anabella Battistini. Ver Anexo II.

La Licenciatura en Comercio Exterior vino a suplir este vacío profesional. Se comenzó el dictado de la carrera de grado en la ciudad hacia el año 2006, fruto de un convenio con la CaCEX, logrando nutrir al sector empresario, institucional y al de servicios vinculados al comercio exterior de profesionales idóneos. Su cometido principal es el de potenciar el desarrollo exportador de la ciudad al tiempo que garantizar la salida laboral de sus egresados en puestos acordes a su formación (Hidalgo, 2019, p.49).

Los convenios firmados entre los directivos de la carrera y la CaCEX posibilitan la participación de los estudiantes y egresados de la carrera en capacitaciones técnicas a empresas de la ciudad que buscan exportar sus productos, siendo mutuo el beneficio logrado ya que los estudiantes pueden tener su primera experiencia laboral, y en muchos casos, luego quedar como empleados fijos de las instituciones en las que participaron como asesores mediante pasantías de grado.

Esta es tan sólo una de las diversas carreras universitarias de la ciudad que tienen vinculación directa con el fomento a la internacionalización de PyMEs locales, pudiendo mencionarse también a la Licenciatura en Organización Industrial dictada por la UTN, y la Maestría en Negocios Internacionales de la UCES como principal oferta de posgrado vinculado al perfil exportador de la ciudad. También puede mencionarse a Ingeniería Industrial de la UTN, mediante las pasantías que realizan sus estudiantes en el INTI e INTA, entidades desde las cuales se aporta conocimiento a programas como Rafaela Exporta en diagnósticos de la cadena productiva de las empresas con vocación exportadora.

Continuando con los actores del entramado educativo, cabe mencionar el rol desempeñado por otras instituciones de la ciudad, como el *Instituto Tecnológico de Rafaela* (“ITEC”) y la *Universidad Nacional de Rafaela* (“UNRAF”), quienes también cuentan con una oferta educativa acorde a la demanda laboral de las empresas líderes de la ciudad, al tiempo que ponen a disposición a sus estudiantes, a través de prácticas supervisadas o pasantías, para las

necesidades de las pequeñas y medianas empresas que, por razones de costos o inexperiencia, no cuentan con personal calificado en materia exportadora.

En términos de producción científica, el *Instituto PRAXIS*, nucleado dentro de la Universidad Tecnológica Nacional Facultad Regional Rafaela (“UTN FRRA”), fue creado en 2014. Entre sus principales objetivos se destaca el de “construir un espacio de análisis e investigación para favorecer la innovación en el desarrollo territorial de la región con una reflexión académica compartida con otros centros y agentes que participan del desarrollo” (UTN FRRA, 2025). PRAXIS nació como parte de la Maestría en Desarrollo Territorial, que se encuentra dentro de la oferta de posgrado de la UTN FRRA, y que justamente busca capacitar a los estudiantes en los diferentes aspectos ligados a la internacionalización del territorio.

PRAXIS es uno de los actores esenciales del proceso de internacionalización de las PyMEs locales, ya que pone a disposición de las empresas y del gobierno local una serie de investigaciones en materia de desarrollo local, tomando innovaciones trascendentales en la materia y buscando adaptarlas a los condicionantes locales de la ciudad de Rafaela. Además, es una entidad que acompaña desde sus inicios el proceso de internacionalización y desarrollo económico de la ciudad, con una participación muy activa en todas las actividades que desarrolla el municipio, aportando en términos de conocimiento teórico a la hora de formular políticas públicas que tengan foco en la internacionalización del territorio. Cabe resaltar que muchos de los funcionarios que durante ocuparon cargos en el municipio durante los años 2011-2023 cursaron la Maestría en Desarrollo Territorial, pudiendo adquirir herramientas teóricas para apuntalar la internacionalización de la ciudad en sus diversas facetas, entre ellas, la del sector privado.³³

³³ En base a información proporcionada en la entrevista semiestructurada a Anabella Battistini. Ver Anexo II.

También cabe mencionar al *Instituto de Capacitación y Estudios para el Desarrollo Local* (“ICEDeL”). El ICEDeL fue creado en 1997, en aras de aumentar la capacitación de los recursos humanos, generar estudios e información para las empresas locales y gestión de programas estratégicos (Marques Oliveira y Espinosa, 2016, p.159). Esta entidad, de carácter público, tiene por objeto, además, el trabajo específico sobre el conjunto de condiciones culturales y socioeconómicas favorables al desarrollo de la ciudad y su región. Es por esto por lo que se dedica a la generación de censos industriales y relevamientos socioeconómicos anuales, con estadísticas exhaustivas de las empresas radicadas en la ciudad, así como de la actualidad de su población económicamente activa (Marques Oliveira y Espinosa, 2016, p.160). El ICEDeL construye y sistematiza información precisa y actualizada con diferentes actores locales, que permite conocer y dimensionar las realidades y las principales problemáticas a abordar en la ciudad, con el fin de generar políticas públicas potenciadoras del desarrollo económico (ICEDeL, 2025).

Esta institución trabaja de forma conjunta con la CaCEX en el monitoreo de estadísticas comerciales locales como el volumen de exportaciones anual, el valor de la tonelada exportada, el porcentaje de empresas locales con actividad exportadora por año, entre otros. Ambas entidades, además, se encargan de la presentación anual del desempeño comercial de la ciudad a los empresarios y miembros del sector público en una cena anual organizada por la CaCEX.³⁴

2.4. La Agencia de Desarrollo e Innovación de Rafaela (“ACDICAR”)

Otro actor local que merece ser mencionado, en tanto se convierte en una pieza clave del proceso de internacionalización de las PyMEs, es ACDICAR.

³⁴ En base a información proporcionada en la entrevista semiestructurada a Luis Castellano. Ver Anexo I.

ACDICAR se estableció en 2006 como una asociación civil para implementar proyectos de desarrollo territorial a partir de la colaboración entre entidades públicas y privadas. Entre sus principales funciones podemos mencionar la orientación e información de líneas de financiamiento de organismos públicos y privados y financiamiento de líneas propias, la gestión y planificación estratégica a través del trabajo articulado con las instituciones del entramado productivo local. Además, presta servicios de diseño, prototipado e impresión aditiva, llevados adelante por el Centro Tecnológico de Manufactura e Industria Digital (“CENTEC”), quien a su vez cuenta con la colaboración de otras instituciones como el INTI, la UNRA, la UTN y el ITEC, y servicios de asistencia técnica a PyMEs y emprendedores, mediante consultorías, capacitaciones, gestión y formulación de proyectos (ACDICAR, 2025).

De acuerdo con Di Filippo et al. (2012):

En un marco de desarrollo local, la implementación de una agencia de desarrollo local (“ADEL”) contempla la participación en tanto construcción de una visión estratégica del territorio compartida entre los actores; el aprovechamiento de los recursos endógenos, para generar dinamismo económico y social a partir de la explotación y desarrollo de los recursos locales; el apoyo a grupos vulnerables para el acceso a oportunidades económicas y de empleo; y los aspectos referidos a su sostenibilidad financiera, social e institucional, condicionados por la masa crítica de recursos y la creación de condiciones de diálogo entre actores (p.21).

En las agencias de desarrollo local están representados los diferentes agentes de la sociedad, entre ellos, empresarios, organizaciones civiles, sindicatos, gobiernos y universidades, y a partir de intercambios de opinión surgen políticas consensuadas que apuntan al desarrollo local (Di Filippo et al., 2012, p.21). Esta representatividad a la que aspira la entidad se ve plasmada en su dirigencia, siendo la presidencia rotativa entre el sector privado y el sector público. El

representante del sector público es, la mayoría de las veces, el secretario de producción local, quien ejerce ambos roles en simultáneo.³⁵

ACDICAR es entonces, otro de los socios estratégicos del municipio en la internacionalización de las PyMEs de la ciudad. Entre los años 2006 y 2012 ACDICAR desarrolló el Programa de Competitividad Territorial del Banco Interamericano de Desarrollo, del cual fue su fruto la conformación de la Oferta Exportable de Rafaela. Desde el 2014 coordina el Plan Estratégico de Desarrollo Económico, el Plan Rafaela Productiva 2020 y el Plan Rafaela 2031, en los cuales la internacionalización del territorio y sus empresas es un eje fundamental y transversal a todos ellos.³⁶

2.5. La convergencia público-privada como sello distintivo del caso de Rafaela

De esta manera, la conformación de alianzas múltiples entre los actores del entramado productivo rafaelino resulta característico de este caso de estudio. Es precisamente este el sello distintivo de los logros en materia de internacionalización del municipio, y particularmente de la internacionalización de las pequeñas y medianas empresas de la ciudad.

Así, ante los retos emanados de la globalización económica, un actor subnacional como el municipio de Rafaela, a través del tejido y articulación de relaciones densas y duraderas con los demás actores dedicados al desarrollo económico local, logró enfrentar las amenazas y aprovechar las oportunidades que provee el mercado internacional globalizado.

Siguiendo el análisis de Marques Oliveira y Espinosa (2016), se puede afirmar que Rafaela es un ejemplo del fenómeno de resiliencia, en tanto su dinamismo, diversificación y adaptación a los nuevos desafíos económicos del mundo globalizado, han consolidado su desarrollo

³⁵ En base a información proporcionada en la entrevista semiestructurada a Luis Castellano. Ver Anexo I.

³⁶ *Ídem.*

económico local. El hecho de contar con un entorno territorial vasto y rico que apoye a las entidades productivas de la región resulta de importancia fundamental para el desarrollo económico de los territorios en contextos actuales (p.160).

Como mencionan los expertos en la temática, cuando se genera un entramado de instituciones de apoyo a las empresas del sector productivo, y además estas trabajan en forma coordinada para lograr la incorporación de innovaciones y el acceso conjunto a servicios de desarrollo empresarial, se está ante una ventaja competitiva fundamental que le permitirá a los establecimientos productivos locales alcanzar mejores índices de competitividad, que es el primer paso para introducir sus productos en mercados internacionales (Marques Oliveira y Espinosa, 2016, p.149).

Como se desarrolló anteriormente, este conjunto de instituciones forma parte del *nivel mesoeconómico*, clave para el logro de la competitividad de las empresas de un territorio determinado. Siguiendo el aporte de estos autores, “el funcionamiento coordinado de los agentes ha supuesto una clara ventaja para las empresas integrantes del cuasi-distrito rafaélino, explicando además el notable dinamismo del mismo” (Marques Oliveira y Espinosa, 2016, p.158).

De esta manera, el caso rafaélino es una demostración de los logros que pueden alcanzarse cuando una sociedad local decide involucrarse íntegramente y de forma articulada en la construcción de una mejor adaptación al fenómeno de la globalización y la presión competitiva derivada de ella. Por estas razones, el municipio se ha convertido en una referencia para otros actores subnacionales que se encuentran iniciando el mismo proceso. “La actitud proactiva de Rafaela a relacionarse con lo externo genera efectos de demostración y de aprendizaje sobre los actores de otras localidades que de alguna manera tomaron contacto con la ciudad” (Costamagna, 2000, p.1).

Respondiendo entonces a lo planteado en los interrogantes de este trabajo de investigación, los logros de la ciudad en materia de internacionalización de sus empresas pueden ser adjudicados a una *exitosa articulación público-privada*, entendida ésta como el “consenso existente entre el conjunto de actores que permite el mayor involucramiento de las empresas en los programas de apoyo en las ciudades de origen” (Costamagna, 2000, p.1).

Esta relación densa, es decir atravesada por múltiples temáticas ligadas al desarrollo productivo, y duradera, en tanto se viene forjando desde iniciada la década del noventa y se mantiene vigente aún con los diferentes dirigentes que encabezaron el municipio y la dirigencia de las principales entidades, tuvo como germen la fuerte decisión política del municipio de convertirse en líder del proceso, y de generar un diálogo constante para trabajar juntos en la agenda ligada a la internacionalización de las empresas locales, contribuyendo así, al desarrollo económico de la ciudad.³⁷

Este proceso, entonces, puede rastrearse desde inicios de los noventa, como parte de la estrategia ofensiva adoptada por el municipio para enfrentar los desafíos provenientes de un contexto internacional globalizado y de un contexto nacional de desprendimiento de funciones por parte del Estado Nacional. El municipio entonces pasó de ser un mero administrador de los bienes y servicios públicos, a convertirse en gestor y promotor del desarrollo (Calvento et al., 2015, p.121).

En palabras de Pablo Costamagna (2000), Rafaela es un caso de un “Estado líder pero que descentraliza, un municipio que juega el papel de relacionante o de constructor de nuevas redes como paso obligado en la idea de una sociedad civil fuerte” (p.10).

³⁷ En base a la información proporcionada en las entrevistas semiestructuradas a Luis Castellano y Anabella Battistini. Ver Anexo I y II.

CONCLUSIONES

En el presente trabajo de investigación se buscó exponer el caso de la ciudad de Rafaela como un actor subnacional que ha enfrentado con éxito los desafíos y oportunidades emanados de la globalización económica y de la consecuente descentralización del Estado Nacional post reforma constitucional de 1994. A partir de la construcción de una nueva mentalidad en el seno del municipio desde inicios de la década del noventa, la internacionalización del territorio y en particular, de sus empresas, se convirtió en un eje fundamental de la gestión municipal y transversal a toda la agenda del gobierno.

Como lo demuestran los resultados presentados, la ciudad de Rafaela se ha convertido en un caso de estudio a nivel internacional debido a sus logros en términos de internacionalización de sus pequeñas y medianas empresas. Entre los factores que se atribuyen al éxito en materia de internacionalización de sus PyMEs se destacan una serie de herramientas implementadas por el municipio, en conjunto con otros actores públicos y privados del entramado productivo local, donde se incluyen una serie de políticas y programas, como el desarrollado Programa Rafaela Exporta, que se han convertido en política pública local. Todo lo cual fue impulsado por la presencia de otros factores político-institucionales, como la estabilidad político-partidaria en la gestión municipal, así como la consolidación de una relación densa y duradera del municipio con el entorno institucional dedicado al desarrollo productivo de la ciudad.

En la búsqueda constante de promover el desarrollo económico local, el municipio ejerció el rol de líder y articulador de las relaciones con las instituciones del entramado productivo local. Estas relaciones son caracterizadas en este trabajo como densas y duraderas, en tanto están atravesadas por una agenda de trabajo amplia que se ha extendido en el tiempo desde inicios de los años noventa, y en las cuales influyó la estabilidad al frente del ejecutivo municipal, al convertirse el intendente en un líder cercano y conciliador para los empresarios locales.

En el capítulo I, se presentaron los principales indicadores socioeconómicos y estadísticas comerciales de la ciudad durante los años de estudio, los cuales dejan la certeza de que Rafaela es una ciudad intermedia que presenta indicadores destacados de bienestar y desarrollo humano, así como de un gran desempeño exportador producto del espíritu emprendedor de su ciudadanía, acompañado e impulsado por políticas municipales que promueven la inserción de su sector productivo en el mercado internacional de bienes y servicios. Así, durante el transcurso del primer capítulo se intentó responder al interrogante principal de investigación con el desarrollo de los principales factores a los que se les puede atribuir el éxito obtenido por el municipio en términos de la internacionalización de sus PyMEs.

En el segundo capítulo se hizo hincapié en el desarrollo de los objetivos específicos de la investigación. Tal como lo describe su título, en el capítulo II se describió el rol desempeñado por las principales instituciones locales en la internacionalización de las PyMEs durante el período de estudio, así como se indagó en la relevancia de la convergencia público-privada, fruto de la construcción de un entorno territorial innovador.

En primer lugar, se expuso la centralidad de la CaCEX en el proceso, en tanto entidad que nuclea a las principales empresas de la ciudad, y que pone a disposición de estas diferentes servicios y capacitación en aras de potenciar el perfil exportador de la ciudad. El rol de la CaCEX resultó indispensable para implementar programas como Rafaela Exporta, una iniciativa del municipio que lleva once años capacitando a las empresas locales en diferentes temáticas relativas a la operatoria exportadora, y que sin dudas ha sido el propulsor de la primera exportación de muchas PyMEs locales. Este actor también lideró, con el acompañamiento del municipio, otras iniciativas importantes como la conformación de la Oferta Exportable local, y la organización de las distintas ediciones del CIECEX, todas valoradas por el empresariado local como promotoras del desarrollo exportador.

En segundo lugar, se detalló el significativo aporte del sector científico-educativo en los logros en materia de internacionalización de empresas. De forma general, al promulgar la expansión de la oferta educativa local para responder a las necesidades de profesionales idóneos en comercio exterior de las empresas locales. Y de forma particular, participando como proveedor de asistencia técnica en programas como Rafaela Exporta, al tiempo que colaborando con el municipio en el monitoreo y sistematización de indicadores socioeconómicos clave para la formulación de políticas públicas para el desarrollo económico.

En tercer lugar, se describió la labor de la agencia de desarrollo local, ACDICAR. Lo importante de la presencia de una ADL tiene que ver con la implementación de proyectos de desarrollo territorial a partir de la colaboración entre diferentes entidades públicas y privadas, teniendo en cuenta que en la misma están representados diferentes agentes de la sociedad, como el gobierno, los sindicatos, el sector educativo y empresarial. El principal aporte de ACDICAR en este proceso tiene que ver con la orientación e información de líneas de financiamiento para las empresas locales que estén apuntando a innovaciones tecnológicas para mejorar su proceso productivo, al tiempo que brinda capacitación técnica a partir de la colaboración con otras entidades como INTI, INTA y las universidades locales. De manera genérica, es la entidad encargada de formular los planes estratégicos de desarrollo territorial que guían la actuación de las instituciones locales en el mediano y largo plazo.

Por último, se indagó en la relevancia de la relación del municipio con las instituciones del entramado productivo local, una relación que ha devenido en una clara convergencia, y que es sin duda el sello distintivo de los resultados de la ciudad en términos de internacionalización de sus empresas. Tal como se expuso en este trabajo, la consideración de factores mesoeconómicos resulta indispensable para promover la inserción internacional de las empresas de un territorio. En este sentido, la conformación de un entorno territorial promotor de la innovación es una variable que no debe pasarse por alto a la hora de pensar la

internacionalización de las empresas locales. Precisamente, gracias a la convergencia público-privada es que las empresas más pequeñas pueden sortear las dificultades y complejidades que entraña incursionar en el mercado internacional.

De esta manera, se puede concluir que la ciudad de Rafaela se ha convertido en una ciudad intermedia exitosa no solamente en términos de sus indicadores de bienestar y desarrollo humano, sino además en términos de resiliencia frente a los desafíos de la globalización económica. Este actor subnacional ha sorteado con creces las dificultades que la descentralización estatal entrañó para los municipios de la Argentina y del mundo, y ha asumido un rol de líder y promotor del desarrollo económico local. Este desempeño exitoso puede resumirse en el hecho de contar con un valor promedio por tonelada exportada de los más altos del país, siete veces mayor al promedio provincial y seis veces mayor al nacional.

El cometido principal de esta tesina es demostrar la importancia del estudio de los actores subnacionales dentro de la disciplina de las Relaciones Internacionales, lo que implicaría, a futuro, darles a estos actores un lugar más privilegiado en el debate académico y por qué no dentro del plan de estudios de nuestra carrera.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACDICAR sitio web. <https://acdicar.org.ar/>

Alburquerque, F. (1995). Competitividad internacional, estrategia empresarial y papel de las regiones. Revista EURE, Vol. XXI, N°63, Santiago de Chile.

Aquilino, N., y Santori, T. (2011). La internacionalización de la trama público-privada: el caso de Rafaela. Revista Científica UCES, Vol. XV N.º 1.

Barbé, E. (1995). Relaciones Internacionales. Editorial TECNOS. Madrid. p.117.

Bonomelli, G. (2012). PyMEs en Argentina: ventajas y desventajas de su inserción en el comercio internacional. Documento de cátedra.

Bonomelli, G. et al. (2016). Estímulos a las exportaciones: instrumentos vigentes en la República Argentina. Documento de cátedra.

CaCEx Rafaela sitio web. <https://www.rafaelaforexport.com.ar/>

Centro Despachantes de Aduana de la República Argentina (06 de noviembre de 2015).

Creación de la Aduana de Rafaela. Recuperado de:
https://www.cda.org.ar/detalle_noticia.php?id=30652

CCIRR sitio web. <https://ccirr.org.ar/>

CCIRR (20 de mayo de 2014). Rafaela Exporta: un programa para aprender a exportar.

Recuperado de: <https://ccirr.org.ar/w9/vernoticia.aspx?i=1260>

Calvento et al. (2023). Manual para la internacionalización de gobiernos locales. Una mirada desde Argentina. CEIPIL.

Calvento, M. (2016). La política internacional subnacional: una propuesta para el abordaje del accionar contemporáneo en Argentina. *Desafíos*, 28(I), 297-334.

Calvento, M. (2015). Procesos y actores en la gestión de la Política Internacional Subnacional. CEIPIL.

Chudnovsky, D. y Porta, F. (1991). Competitividad internacional: principales cuestiones conceptuales y metodológicas. Universidad de la República (UDELAR).

Chudnovsky, D. y Ubfal, D. (2006). La competitividad y las políticas para impulsarla. *Boletín Techn* 321.

CIECEX sitio web. <https://www.ciecex.com.ar/>

Costamagna, P. (2000). La articulación y las interacciones entre instituciones: la iniciativa de desarrollo económico local de Rafaela, Argentina. *Revista de la CEPAL*.

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. Serie Desarrollo Territorial. Instituto Vasco de Competitividad Fundación Deusto.

Costamagna, P. y Foglia, M. (2017). Hacia la construcción de una agenda estratégica de internacionalización de territorios. Instituto PRAXIS, II Edición.

Dabat, G. (2002). Desde adentro: Políticas municipales de competitividad y comercio exterior. Universidad Nacional de Quilmes (UNQ).

De Sousa, F. (2005). *Dicionário de Relações Internacionais*. Santa Maria da Feira: Edições Afrontamento/ CEPESE – Centro de Estudos da População, Economia e Sociedade, p.5.

Difilippo, A., et al. (2012). La importancia del entorno institucional en el desarrollo económico local. La experiencia de Rafaela en Argentina y su aplicación al Uruguay. El caso de Rivera. Universidad de la República (UDELAR).

Fanjul, E. (2021). Qué es la internacionalización de la empresa. IberGlobal Consultora de Internacionalización.

Frohmann A., et al. (2016). Internacionalización de las PyMEs: innovación para exportar. CEPAL. Santiago, Chile.

Fronzaglia, M. L. (2005). Unidades subnacionais: um estudo de caso sobre a cidade de São Paulo – de 2001 a 2004. Tesis de Maestría, UNICAMP, Campinas, Brasil.

García Segura, C. (1996). La actividad exterior de las entidades políticas subestatales. Revista de Estudios Políticos (Nueva Época), N° 91, pp.235-264.

Gómez Minujín, G. (2005). Competitividad y complejos productivos: teoría y lecciones de política. Oficina de la CEPAL en Buenos Aires, serie N°27.

Gundermann Kröll. (2001) El método de los estudios de caso, en Tarrés, María Luisa (Coord.) Observar, escuchar y comprender. Sobre la tradición cualitativa en la investigación social, México: Ed. Porrúa.

Hidalgo, E. (2019). La internacionalización de micro, pequeñas y medianas empresas de la Ciudad de Rafaela - Análisis del caso Rafaela Exporta. Tesis final de la Maestría en Desarrollo Territorial. Universidad Tecnológica Nacional - Facultad Regional Rafaela.

ICEDeL sitio web. <https://icedel.rafaela.gob.ar/>

INDEC sitio web. <https://www.indec.gob.ar/>

IPEC sitio web. <https://www.estadisticasantafe.gob.ar/>

Lira, I. (2005). Desarrollo Económico Local y Competitividad territorial en América Latina. Revista de la CEPAL, N°85.

Marques Oliveira, M. y Espinosa, M. (2016). Desenvolvimento local: a experiência de Rafaela, Santa-Fé (Argentina). Revista Barú, v. 2, n. 2, pp. 147-163, jul./dez. Recuperado de: https://www.researchgate.net/publication/312029312_Desenvolvimento_Local_a_experiencia_de_Rafaela_Santa-Fe_Argentina

Municipalidad de Rafaela. (2006). Rafaela City Council - 125 años.

Noriega Grupo Logístico (s/f). Puertos secos: ¿qué son y cómo funcionan? Recuperado de: <https://bit.ly/45YctLO>

Perona, N., et al. (2003). Fuentes de información secundaria. Cuaderno de cátedra N°3. Rosario. Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales.

Pietrobelli, C. y Rabellotti, R. (2005). Mejora en la competitividad en clústeres y cadenas productivas en América Latina - El papel de las políticas. Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

Prunello, J. (s/f). El rol de las organizaciones de promoción comercial en la internacionalización de las PyMEs. Revista de la Bolsa de Comercio de Rosario.

Quintar, A. et al. (1993). Rafaela: un cuasi-distrito italiano “a la Argentina”. Convenio de cooperación técnica CFI/CEPAL. Documento de trabajo N°35, Publicación CEPAL, LC/BUE/R.179. Buenos Aires, febrero de 1993.

Rafaela Noticias (06 de junio de 2024). El Centro Logístico Internacional de Rafaela ya está completamente operativo. Recuperado de: <https://www.rafaelanoticias.com/agroindustria/el-centro-logistico-internacional-de-rafaela-ya-esta-completamente-operativo.htm>

Rafaela Noticias (10 de junio de 2025). Rafaela exporta más que siete provincias, pero prende una luz amarilla por las importaciones. Recuperado de: <https://www.rafaelanoticias.com/locales/rafaela-exporta-mas-que-siete-provincias-pero-prende-una-luz-amarilla-por-las-importaciones.htm>

Rafaela Noticias (14 de julio de 2024). Con una millonaria inversión en dólares, Rafaela Alimentos exportará cortes kosher a Israel y EEUU. Recuperado de: <https://www.rafaelanoticias.com/agroindustria/con-una-millonaria-inversion-en-dolares-rafaela-alimentos-exportara-cortes-kosher-a-israel-y-eeuu.htm>

Rave Gómez, E. (2010). La internacionalización de las empresas. Revistas CEIPA, Colombia. Recuperado de: <https://revistas.ceipa.edu.co/index.php/lupa/article/download/546/751>

Root, F. R. (1994). Entry Strategies for International Markets. Revised and Expanded Edition, Lexington Books, New York.

Sánchez, C. (24 de enero de 2020). Citas APA. Normas APA (7ma edición). Recuperado de: <https://normas-apa.org/>

Santori, T. (2019). La Gestión Internacional de la Municipalidad de Rafaela entre 2007-2019: ¿Una acción planificada? Tesina de grado. Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales (UNR).

Senado de la Nación Argentina. (2004). Reconocimiento a la buena gestión municipal: Proyecto Club de Exportadores de Morón.

Snowdon, B. y Stonehouse, G. (2006). Competitiveness in a globalized world: Michael Porter on the microeconomic foundations of the competitiveness of nations, regions, and firms. Journal of International Business Studies 37, pp. 163-175.

Spinelli, E. (2024). Sistematización de la experiencia: Programa Rafaela Emprende. PRAXIS. Documento N°5. Rafaela, Santa Fe.

Stezano, F. (2013). Políticas para la inserción de las microempresas y las pequeñas y medianas empresas en cadenas globales de valor en América Latina. CEPAL. Serie Estudios y Perspectivas N° 146. México.

Unlimited World (s/f). El Comercio Exterior en Rafaela: Motor de Crecimiento Económico. Recuperado de: <https://uw-ar.com/el-comercio-exterior-en-rafaela-motor-de-crecimiento-economico/>

UTN Facultad Regional Rafaela sitio web. <https://mdt.frra.utn.edu.ar/>

Vela Peón (2001). Observar, escuchar y comprender: sobre la tradición cualitativa en investigación social. Cap. IV: un acto metodológico básico de la investigación social: la entrevista cualitativa. México. pp. 63-91.

Welch, L., & Luostarinen, R. (1988). Internationalization Evolution of a Concept. Journal of General Management, 14, 34-55.

Yoguel, G. y López, M. (2000). Sistemas locales de innovación y el desarrollo de la capacidad innovativa de las firmas: las evidencias del cuasi-distrito industrial de Rafaela. Redes 7(15), 45-94. Disponible en RIDAA-UNQ Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto de la Universidad Nacional de Quilmes: <http://ridaa.unq.edu.ar/handle/20.500.11807/700>

ANEXO I

Entrevista semiestructurada a Luis Castellano - Intendente de la Ciudad de Rafaela durante los siguientes mandatos: 2011-2025, 2015-2019 y 2019-2023.

Entrevistadora: “El encuentro busca ser una entrevista o fuente primaria de recolección de datos para mi tesina de grado de la licenciatura en RRII de la UNR, titulada “La internacionalización de las PyMEs en la Ciudad de Rafaela: la convergencia público-privada como clave del éxito (2011-2023)”. En la misma tomo como recorte temporal las tres gestiones que encabezaste como intendente, donde considero que al ser la cabeza del gobierno local en esos años sos un informante clave para mi investigación de campo.

Ahora ya comenzando con el cuestionario. De acuerdo con tu experiencia personal, ¿cuáles consideras que fueron los principales factores que se pueden atribuir al éxito en materia de internacionalización de PyMEs durante el periodo 2011-2023?”

Informante clave: “A modo introductorio, y relacionado al contexto político de los gobiernos locales, en la reforma de la constitución de 1994, durante el gobierno de Menem, se les delegan facultades a los gobiernos subnacionales para trabajar en temas de internacionalización. Además, en aquella década empezó un proceso de desprendimiento de responsabilidades de los gobiernos nacionales que fueron recayendo, sobre todo, sobre los gobiernos locales, aunque también hubo un desentendimiento de parte de los gobiernos provinciales. Así, pasamos de los gobiernos locales ocupándose del alumbrado, barrido, limpieza, y alguna que otra obra pública y tránsito, a tomar una serie de responsabilidades, o tener la opción de poder tomarlas, en donde aparece el tema del empleo, producción, vivienda, seguridad, medio ambiente, educación, temas o reclamos directos de los vecinos hacia los gobiernos locales, sin que haya mediado ninguna discusión seria en el país donde se le cedan recursos a los gobiernos locales o delegaciones administrativas acordes a estas nuevas responsabilidades.

El gran dilema que tiene un intendente cuando es electo en una ciudad, sobre todo en una ciudad intermedia, es o administro la municipalidad o gobierno la ciudad. Si me dedico a administrar la municipalidad, puede ser una condición necesaria pero no suficiente: presto servicios, hago obra pública, me dedico a responsabilidades administrativas o funcionales típicas, o gobierno la ciudad. Si gobierno la ciudad, como gobierno local me hago cargo del liderazgo, de poder llevar adelante junto con las otras instituciones del territorio un proceso de gobernanza en donde todos participamos, pero quien lidera eso es el gobierno local. Y ahí entra, además de la prestación de servicios, el empezar a encargarse de otros temas, como son los clubes, las entidades intermedias, la cultura, la producción, y un montón de temas, la necesidad de crédito, de suelo, la capacitación, los programas de empleo, entre otros. Este es el primer gran dilema del cual nosotros como gobierno no tuvimos nunca dudas de ir hacia un proceso de gobernanza de la ciudad, y no sólo de administración municipal. Cuando Omar Perotti asume la intendencia en 1991, veníamos de un partido vecinalista que fundamentalmente se dedicaba a la administración de los servicios, y hoy puede decirse casi con seguridad, de que estamos nuevamente, luego de treinta años, en un achique y un gobierno local que está solo dedicándose a administrar el municipio y dejó el tema de la gobernanza local.

Todo el tema de internacionalización tiene que ver con esa primera decisión política, de decir este proyecto de ciudad es un proyecto de gobierno de ciudad y es un proyecto que se va a involucrar en los temas que son fundamentales para el desarrollo territorial de Rafaela. Parte del desarrollo territorial de Rafaela es trabajar con las empresas, con las empresas grandes, medianas y pequeñas, y dentro de las empresas, focalizar en distintos temas y uno de ellos, es el tema de la internacionalización.

Dentro de los temas de internacionalización, hay temas específicamente económicos, productivos, como, por ejemplo, el Programa Rafaela Exporta, en conjunto con la CaCEX. Este programa le permitió a muchas PyMEs aprender todo los trámites y vericuetos que tiene una empresa para empezar a poner sus productos en el exterior, aprendiendo de la experiencia de las más grandes que ya habían arrancado y estaban en proceso de internacionalización hacía rato. Este programa ayudó muchísimo a aceitar los canales para prevenir a quienes arrancaban por primera vez la venta de sus productos en el exterior.

El tema de internacionalización lo podemos dividir en dos grandes patas. Por un lado, lo que fueron los vínculos y convenios bilaterales, como los hermanamientos. Los hermanamientos, Rafaela-Sigmaringendorf, Rafaela-Fossano y por último Rafaela-Carcabuey, fueron convenios bilaterales, acuerdos que empezaron o nacieron a partir de una identidad cultural, raíces familiares, e inmigración, pero que en algunos casos pudieron avanzar o profundizar en otros temas y salir de esa cuestión afectiva, familiar y vincular que fueron las raíces que lo pusieron en marcha. Después, se puede hablar de lo que fueron las relaciones multilaterales más amplias, como la participación en red de ciudades, como Mercociudades, el CIDEU, la COP-27 donde llevamos la experiencia ambiental de Rafaela y fuimos con una delegación de la provincia de Santa Fe integrada por el intendente de Reconquista, el de Vera, y yo, además de la Secretaría de Ambiente de la Provincia. Allí, además de exponer la experiencia de la ciudad, fuimos a gestionar ante la Agencia Francesa de Desarrollo, fondos que están bastante avanzados para poder llevar adelante la construcción del ecoparque regional en la ciudad.

En todo este tiempo, y que se mantuvo desde 1991, no sólo en el periodo 2011-2023, nosotros pudimos consolidar infraestructura. Todo lo que fue el depósito fiscal, el resguardo aduanero, que se inauguró en el último año de mi gestión local, con fondos que vinieron de la provincia, gestionados a su vez por la CACEX, en un predio que es municipal, el PAER (Parque de Actividades Económicas de Rafaela), también te está marcando una articulación en el multinivel. Allí vimos un vínculo del Estado local, con la CaCEX, con el Estado provincial (que puso los fondos que fueron gestionados por la CaCEX), y, además, a través de la participación muy activa de ACDICAR, en donde a su vez hay participación del sector público, del sector privado, y del sector científico-tecnológico (INTI, INTA, entre otros).

Programas como Rafaela Exporta, vinculan la CaCEX con el municipio, tenés infraestructura que vincula el municipio con el gobierno provincial, con la cámara y las empresas, y que es fundamental para las importaciones y exportaciones de la ciudad.

La primera conclusión que podemos sacar es que para nosotros fue fundamental el proceso de gobernanza de la ciudad con aliados institucionales clave, para poder llevar adelante todos los programas, nada hicimos solos”.

Entrevistadora: “¿Qué relevancia le otorgarías al rol desempeñado por la Cámara de Comercio Exterior de Rafaela en el proceso? ¿Mencionarías a alguna otra cámara empresarial o sector

intermedio local como actor con un rol decisorio en el proceso? ¿Qué relevancia le darías a la labor de ACDICAR?”

Informante clave: “La verdad que yo aprendí mucho al lado de los empresarios que forman parte de la cámara. Es una faceta compleja salir con los productos que uno fabrica al exterior, tiene una cantidad impresionante de trámites, horarios distintos, idiomas diferentes, es un salto muy grande. Para mí también como intendente y como gobierno local fue todo un aprendizaje. Con la CaCEx tuvimos varios hitos: el hito de infraestructura, que fue importantísimo, porque si bien en la etapa de Omar como gobernador llegaron los fondos para terminar el depósito fiscal aduanero, ya teníamos nosotros en el PAER una parte construida anteriormente, donde no se podía consolidar y desconsolidar contenedores, es decir, no actuaba como aduana completa, pero si como resguardo. Es decir que ya había una historia y un proyecto de poder llevar adelante una aduana seca en Rafaela. La actual aduana que tenemos hoy en día tiene como antecedente el depósito fiscal. Este logro era uno de los grandes proyectos de infraestructura que nosotros como gobierno veníamos trabajando con la cámara.

El otro tema, que tenía como objetivo poder instalar a Rafaela dentro del marco del país como lugar en donde sus empresas se internacionalizan, era el armado del Congreso de Comercio Exterior, que lo ejecutamos cada dos años en conjunto con la CaCEx. Lo cual llevaba una organización de un año completo, y a él venían cámaras de distintos lugares del país y de países vecinos como Uruguay, Paraguay, Brasil, Chile, y además empresas, y ahí se daban muchos intercambios y se instalaba también públicamente a Rafaela como sede, como gobierno local que ponía el tema de internacionalización dentro de sus políticas públicas principales. Se buscó darle continuidad al congreso, y siempre nos salió muy bien, venían figuras como el gobernador, autoridades nacionales, ministros de producción nacionales, poniendo alto el tema de internacionalización en Rafaela.

Después hay otros actores, sobre todo actores universitarios, UNRAF, que rápidamente a partir de su instalación empezó a trabajar en el tema de internacionalización con Alemania, y aprovechando el hermanamiento con Sigmaringendorf, hicimos un vínculo con una organización llamada Engagement Global, que es la que nos vinculó con el municipio de Waldbronn, en donde trabajamos junto con UNRAF y la Universidad de Ciencias Aplicadas de Karlsruhe para el aprendizaje mutuo de temas ambientales. Fue un logro muy concreto, vinieron representantes para Rafaela y luego viajamos a Alemania, que también ayudó de alguna forma a poner ya el tema de internacionalización junto con los temas ambientales, otra de nuestras políticas públicas puestas más altas, en lo más alto. Aquí es un ejemplo del gobierno local liderando, y el sistema universitario sumándose.

Por esto, cuando partís de la idea de gobernar la ciudad y ponerle prioridad a estos temas como la internacionalización, varios actores van apareciendo y se van vinculando, y como este tema por diferentes razones van siendo parte de la gestión. Si uno se hubiera dedicado sólo a la administración municipal, no se hubiera dado. Cuando uno decide liderar el proceso, empiezan a aparecer otros actores del territorio interesados en hacer cosas, esto fue un poco lo que pasó, actores como UNRAF que traían iniciativas al municipio.

Además, más atrás en la gestión de Ricardo Peirone (1995-1999 y 1999-2003), en el hermanamiento con Fossano, municipio italiano donde está la fábrica Ferrari, y donde hay una diversidad impresionante de talleristas muy capacitados en temas de alta tecnología para poder producir el arreglo o diseño de autos. Allí, se firmó un convenio, viajaron dos talleristas rafaelinos a Sigmaringendorf, aprendieron todas las nuevas técnicas en ese momento, cuando

se empezaba a digitalizar el trabajo automotriz, y vinieron capacitados desde allá para luego capacitar a todos los mecánicos y talleristas de la ciudad de Rafaela. Esto derivó en un hermanamiento que en principio tenía un vínculo afectivo, que fue el más fuerte, pero luego se fue derivando por ejemplo a muchos intercambios de estudiantes que fueron a terminar sus estudios secundarios allá u otros que vinieron para acá, durante seis meses, aprendían el idioma, vivían la cultura. Hubo muchos intercambios, fundamentalmente con Fossano, también algunos con Sigmaringenforf.

Además, también hicimos un convenio con el Politécnico de Torino, incluyendo a la Escuela Técnica de la ciudad para intercambio de alumnos y aprendizaje. Vinieron técnicos arquitectos e ingenieros para hacer el relevamiento de la Recova, que estaba declarada patrimonio histórico, y ayudarnos en su remodelación. También hubo un trabajo con alumnos del Politécnico para intervenir en el diseño y desarrollo en la parte norte de la ciudad para la erradicación de una villa de emergencia.

En definitiva, hay programas, hay obras, hay eventos culturales, infraestructura, programas que se mantuvieron el tiempo, los hermanamientos que ayudaron a enmarcar otros procesos dentro de ellos. La internacionalización tuvo cierto vigor durante estos años, lo que veo como deuda es que nunca pudimos hacerlo transversal a toda la administración. Es decir, nunca logramos que todas las secretarías o por lo menos algunas de ellas, trabajen concientizadas tanto el personal político como el personal municipal de la importancia que tenía que Rafaela sea como un faro en la Argentina de los procesos de internacionalización de su gobierno, de sus empresas, de sus instituciones, siempre fue como remarla mucho porque le quedaba muy lejos a todos el tema. Lógicamente, con todos los temas que se abordan a diario por los gobiernos locales.

La CaCEX fue la que más empujaba, fue con la que mejor nos llevábamos. La CaCEX te organizaba los encuentros anuales, las cenas para presentar resúmenes anuales de exportaciones locales, llevaba estadísticas, tenía dirigentes que traccionar. Gracias a la CaCEX logramos tener la infraestructura que tenemos hoy en el PAER. Yo creo que esto también pudo haberse combinado con la labor de ACDICAR, donde hubo una complementariedad con ACDICAR. En la ACDICAR están otros sectores que participan allí.

En cuanto a la labor de ACDICAR, lo que logramos con ellos era darle el marco institucional, porque allí están representados el CCIRR con todas las empresas, el INTI, el INTA, la sociedad rural. Le dábamos contexto institucional fuerte con actores como la ACDICAR. Pero la gestión concreta de estos programas la llevaba a cabo siempre el Ministerio de Producción local junto con la CaCEX. ACDICAR tiene rotativamente la presidencia, una vez el sector público y otra vez el sector privado, y siempre de parte del sector público estaba el secretario de Producción, por lo tanto, era presidente de ACDICAR y secretario de Producción al mismo tiempo. ACDICAR cuenta con fondos que van por ordenanza, y con ello se pagaban algunas cosas de los programas. Esta agencia, tal como la fundación ITEC, son dos entidades que surgen desde el sector público y donde acompaña también el sector privado, trabajando en vínculo, por lo que es muy difícil separar, son parte de lo mismo. El financiamiento para PyMEs de ACDICAR se hacía en conjunto con el área de producción del municipio, siempre trabajando en conjunto. Pero sirve siempre su labor por la representatividad que tiene en cuanto a los sectores locales, que te ayuda a tener el apoyo, además de los fondos que tiene para aportar a los programas. De hecho, uno de los fundamentos de ACDICAR es conseguir financiamiento para las PyMEs, pero también se hace en conjunto. Lo bueno que tiene ACDICAR es que es una entidad jurídica, con capacidad para que le depositen y manejar fondos sin que vayan a la municipalidad, lo que permite tener autarquía para no tener que hacer licitaciones y pasar por toda la burocracia

municipal para los proyectos, lo que vuelve todo más ágil y fácil. Facilidad para otorgar el financiamiento sin pasar por todas las barreras burocráticas que tiene un Estado local.”

Entrevistadora: “¿Cuál crees que fue el aporte del sector científico-educativo en el fomento a la internacionalización de las PyMEs rafaelines en este período? Me refiero tanto a la vinculación con las universidades (UTN, UCES, ITEC, UNRAF) como a los institutos encargados de producción científica/estadística de la ciudad (PRAXIS, ICEDEL)”.

Informante clave: “UTN tiene un presupuesto para internacionalización. Con ellos trabajamos el tema del convenio con el Politécnico de Torino, y con UNRAF con el municipio de Waldbronn. El ICEDEL trabaja junto con la CaCEX en el tema del relevamiento de los datos para poder exponer el cierre anual donde se exponen datos de exportaciones de Rafaela. Praxis escribió documentos muy útiles de internacionalización de la ciudad.

En mayor o en menor medida, todos los actores territoriales tuvieron algún aporte en este tema. Además, nosotros contábamos con Anabella Battistini, especialista en estas temáticas y que trabajó mucho en temas de internacionalización de la ciudad y generó un gran vínculo con todos los actores territoriales. Desde que la sumamos al equipo aportó muchísimo. Ella además había preparado un proyecto de internacionalización de la ciudad, llamado “internacionalizar Rafaela, pero ¿para qué?” para ejecutar si ganábamos las elecciones en el 2023. Su labor fue de muchísima utilidad porque teníamos la tranquilidad de que estos temas eran atendidos con profundidad por ella.

Si vos no lideras como estado local el proceso, las empresas lo van haciendo por su cuenta y cómo pueden. Porque tampoco el CCIRR tiene la fortaleza institucional para encargarse de la internacionalización, salvo la CaCEX. El entramado productivo, el entramado científico-tecnológico, el educativo, el Estado local, las empresas, los Hermanamientos, fueron generando todo un entorno que favoreció o fue abrevando a que esto vaya creciendo y pueda instalarse como una política municipal, a pesar de todos los déficits que hubo en el camino”.

Entrevistadora: “Por último, e invitando a focalizar en tu valoración personal sobre la temática, ¿Consideras que es correcto afirmar que la internacionalización de las PyMEs rafaelines tuvo como pilar la existencia de una convergencia público-privada exitosa durante el período en cuestión?”

Informante clave: “Sí, absolutamente. No hay forma que un gobierno subnacional pueda potenciar un proceso de internacionalización en serio para las PyMEs si no hay una decisión política de liderarlo por parte del gobierno local. Porque vos tenés un desbalance muy grande entre los cuadros que puede tener una empresa de 1500 obreros como las valvuleras o las lácteas de la ciudad, tales como Savencia y Saputo, con respecto a los cuadros que puede tener una pequeña empresa de 15, 20 o 50 empleados que quiere empezar a poner sus productos en el exterior. Si vos no los ayudás, no los capacitás, no los sostenés, no se produce. Y eso sólo lo puede hacer el Estado local, no lo puede hacer ni el Estado nacional ni el provincial, porque está cerca de las PyMEs, de las que pueden crecer y potenciarse. Me parece que hay también un proceso de búsqueda de inclusión, más equitativo, más expansivo, que contiene a lo que para mí es el ADN rafaeline que es el emprendedurismo y las ganas de crecer que son parte de nuestra cultura. Si no los acompañás desde el Estado, se la tienen que arreglar solos”.

ANEXO II

Entrevista semiestructurada a Anabella Battistini - Encargada del Área de Relaciones Internacionales desde 2015 hasta la actualidad.

Entrevistadora: “El encuentro busca ser una entrevista o fuente primaria de recolección de datos para mi tesina de grado de la Licenciatura en Relaciones Internacionales de la UNR, titulada “La internacionalización de las PyMEs en la Ciudad de Rafaela: la convergencia público-privada como clave del éxito (2011-2023)”. Considero que sos una informante clave por haber liderado programas claves como Rafaela Exporta, y por encabezar el Área de Relaciones Internacionales del Municipio desde la cual se abordan las temáticas de internacionalización de las empresas locales. ¿Podrías contarme cuál es tu rol en la Municipalidad y desde qué año asumiste esta tarea?”

Informante clave: “Mi nombre es Anabella Battistini, trabajo como coordinadora del Área de Relaciones Internacionales de la Municipalidad de Rafaela desde el año 2015. Esta área fue creada hace muchos años, durante el primer gobierno de Omar Perotti en la ciudad, como parte de la Secretaría de Programación Económica. Esta área tenía como foco trabajar el vínculo con las empresas de la ciudad que exportaban en ese momento, y empezar a trabajar un poco actividades de promoción de comercio internacional. En ese momento, en un contexto donde arrancaba un proceso de descentralización política y apertura económica, y el Estado Nacional de alguna manera retrocedía en algunos temas o asumía facultades distintas. En ese período las ciudades empezaban a estar en la arena internacional, y con el cambio en la Constitución Nacional esto les permitía empezar a manejarse de otra manera. La mirada del gobierno local de ese momento fue como la piedra angular, creando en 1994 esta área, siendo algo muy visionario. A partir de ahí, esta Secretaría (que luego fue cambiando de nombre) siempre tuvo a su cargo el área de Relaciones Internacionales. Orgánicamente, una vez creada, los temas se manejaron siempre desde el área, con algunos idas y vueltas, por ejemplo, los hermanamientos se trabajaron desde el área de cultura, pero luego pasaron a esta área”.

Entrevistadora: “De acuerdo con el relevamiento que estuve haciendo para el trabajo, primero se llamó Secretaría de Programación Económica, y luego fue cambiando sucesivamente de denominación”.

Informante clave: “Exactamente, pasó por varios nombres. Luego Secretaria de Producción, después de Desarrollo Económico, Innovación y Relaciones Internacionales. Luego fue Secretaría de Producción, Innovación y Relaciones Internacionales, y hoy se denomina Secretaría de Desarrollo Económico, Empleo e Innovación. Es como que orgánicamente, el “Relaciones Internacionales” no está más dentro del nombre de la Secretaría, sin embargo, a nivel funcional sigue siendo lo mismo. El hecho de que este Área de Relaciones Internacionales dependa de Desarrollo Productivo o Económico, también le da una impronta al área distinta que si dependiera orgánicamente de una Secretaría de Gobierno o de Intendencia de forma directa”.

Entrevistadora: “Claro. Esta inclusión del área de Relaciones Internacionales en la Secretaría de Desarrollo Económico también hace que la internacionalización de la ciudad se piense de una manera económica, dando prioridad a la internacionalización del sector privado”.

Informante clave: “Exacto. En términos académicos, diríamos que tiene una mirada netamente economicista. Hay una práctica de muchos años de pensar la internacionalización desde lo productivo. Los funcionarios que no son del palo de las Relaciones Internacionales o que vienen de áreas muy distintas les queda muy lejano el tema”.

Entrevistadora: “En el Área de Relaciones Internacionales específicamente, ¿los profesionales están formados en comercio internacional, o hay algún especialista en Relaciones Internacionales?”

Informante clave: “Teníamos especialistas en Relaciones Internacionales, graduados de la carrera. El área funcionó durante varios años con dos personas de manera permanente, y algunas personas de manera parcial, los cuales nos asesoraban en temas específicos de Relaciones Internacionales. Pero en este momento me encuentro yo sola liderando el área, soy la coordinadora”.

“Cuando hablo de proceso de internacionalización, sobre todo en el período de tu estudio (2011-2023), lo entendemos como un proceso en sí, con lo que ello implica, eso te da la pauta de que no es algo meramente vinculado a una acción particular, sino que tiene que ver con todo lo que involucra un proceso. Es un proceso muy cambiante y dinámico, y que articula con otros actores del territorio local. En el caso de las PyMEs en particular, con el sector privado, pero también con otros actores del territorio que aportan a la internacionalización. Yo soy una convencida de que para potenciar la vinculación internacional del territorio se necesita un trabajo colectivo, no puede ser nunca una sola persona la que potencia la internacionalización del territorio. Lejos de eso, la potenciación de la vinculación se da cuando hay un incremento de los flujos de cooperación, ya sea de comercio, de conocimiento, de innovación, con todo lo que eso implica. Entonces, sí, la internacionalización de las empresas es muy importante, pero es una parte de la internacionalización del territorio local, del comercio de bienes y servicios, pero por otro lado está todo lo otro”.

Entrevistadora: “Ahora pasando a las preguntas del cuestionario que preparé, y que refieren a los objetivos de mi trabajo. De acuerdo con tu experiencia, ¿cuáles consideras que fueron los principales factores que se pueden atribuir al éxito en materia de internacionalización de PyMEs durante el periodo 2011-2023?”

“¿Consideras acertada la identificación de los siguientes factores?: *despliegue de un conjunto de herramientas (políticas y programas) implementadas por el municipio, en conjunto con otros actores locales tanto públicos como privados; *continuidad político-partidaria al mando del ejecutivo local; *consolidación de una relación densa y duradera del municipio con el entorno institucional dedicado al desarrollo productivo de la ciudad”.

Informante clave: “Sí, estoy de acuerdo con la identificación de esos factores. El despliegue de las herramientas, los programas, las actividades y todo lo que se lleva adelante en materia de internacionalización de PyMEs apuntaba a mejorar la ciudadanía. En 2011 cuando asumió Luis la intendencia, una de las primeras cuestiones en las que se empezó a trabajar era la meseta que había en cuanto a la cantidad de empresas que exportaban en la ciudad. En el censo industrial, que se hace cada seis años, se veía que las industrias de Rafaela aumentaron su producción, pero su base exportable estaba igual. Esto es lo que lleva a ver que la internacionalización de las PyMEs de Rafaela es una locomotora por sí sola, porque las industrias de Rafaela tienen una vocación internacional, como la tiene la ciudad, muy temprana. Muchas industrias

exportaron mucho antes que se creara la CaCEX, que viniera un gobierno local con una mirada de arraigo territorial, mucho antes de que generemos el programa Rafaela Exporta, exportaban incluso antes de saber qué iban a exportar, y eso porque hubo un empresario visionario que con su maletín se fue a vender válvulas a EE. UU. sin hablar una palabra de inglés. Como promotora del desarrollo territorial, creo firmemente en la capacidad institucional de las empresas de manera individual, lo que sí creo es que el entorno en cual se desarrollan las empresas de Rafaela no es el mismo que el de otras ciudades. Ese conjunto de herramientas y de políticas hacen que otras empresas se animen y se sumen.

Por eso el lanzamiento de Rafaela Exporta en el 2014, se hace de manera conjunta con un socio estratégico, es decir, un 50% de liderazgo del municipio y un 50% de la CaCEX. Lo que veíamos es que había un montón de empresas en Rafaela que podían exportar, pero no sabían cómo. Son estas PyMEs y micro PyMEs que, de alguna manera, no tenían un área de COMEX, ni el conocimiento de cómo abrir mercados, ni de cómo internacionalizar sus productos o su empresa, no tienen las capacidades en gestión del comercio exterior.

En ese contexto, unos años antes la CaCEX puso en funcionamiento cada dos años un Congreso de entidades de Comercio Exterior, en donde convergían por ejemplo, las cámaras empresariales binacionales de Uruguay y Paraguay, de Bolivia y demás países limítrofes, donde venían las agregadurías comerciales de las embajadas de otros países para conocer las empresas de acá y generar oportunidades comerciales, venían más de diez o doce compradores internacionales, generándose una misión inversa en distintos sectores, generalmente el autopartista, entonces las industrias autopartistas de acá tenían la oportunidad de vender, en donde el municipio además ponía a disposición otros programas como misiones o ferias comerciales, donde se generaban las agendas a las empresas con las contrapartes en otros países, sobre todo de Uruguay y Paraguay, que son los dos países con los cuales la mitad de las empresas de Santa Fe empiezan a exportar (alrededor de 700 empresas conforman la base exportable de Santa Fe, y la mitad de estas empresas comienza a vender por Paraguay o Uruguay). Bajo esa mirada, de un mercado georreferenciado cercano, con mismo idioma, idiosincrasia parecida, una posibilidad enorme de vender para empresas chicas que no tienen la escala de venderle a Brasil u otros países. No podemos mandar 30 contenedores, pero sí podemos mandarles 10 pallets a Uruguay y Paraguay. Ahí es donde estos factores que mencionas vos, tanto el poner a disposición programas y herramientas concretas, la continuidad de las políticas públicas de internacionalización, además la cuestión de pensar el entramado local como un entorno en donde la articulación hace que no pensemos en soledad, sino que pensemos con otros siempre.

Yo a esos tres factores, le agregaría que como gobierno local en ese período de tiempo sobre todo, hubo un fomento de la competitividad internacional muy particular desde el gobierno local, porque es cuando el gobierno local empieza a pensarse en la estrategia de internacionalización de la ciudad como el actor principal que no es el más importante pero sí es el que coordina todas las acciones, el que aglutina las acciones, es el que tiene el vínculo con todos los actores, instituciones y personas que participan y que traccionan la internacionalización de la ciudad. También, esto de entender que la acción internacional en sí no es un fin en sí mismo, sino que es el medio y no el fin. Es el medio mediante el cual aportamos al desarrollo territorial. El gobierno local es el actor principal en esa agenda”.

Entrevistadora: “¿En qué años se desarrolló el Congreso de Comercio Exterior?”

Informante clave: “El CIECEX se hizo cada dos años, desde 2011 hasta 2021, es decir, se realizó en 2011, 2013, 2015, 2017, 2019 y 2021. En esta última edición lo hicimos de forma virtual por la pandemia.”

Entrevistadora: “En la siguiente pregunta, busco focalizar en el rol de los actores que contribuyeron al proceso. En este sentido, ¿qué relevancia le otorgarías al rol desempeñado por la Cámara de Comercio Exterior de Rafaela en el proceso? ¿Mencionarías a alguna otra cámara empresarial o sector intermedio local como actor con un rol decisorio en el proceso? ¿Qué relevancia le darías a la labor de ACDICAR?”

Informante clave: “Cuando asume Luis en 2011, ya se había trabajado en el Programa Rafaela Emprende que tuvo mucho éxito, y fue el antecedente de Rafaela Exporta. Esto desde el primer momento se hizo con la CaCEX, como el socio principal para pensar este programa. El Programa Rafaela Exporta se hizo con una mirada del gobierno local no sólo de política pública, sino que incorpora la mirada de las empresas, y tiene un componente intangible fundamental que tiene que ver con el diálogo. Le dedicamos muchas horas de diálogo a poder generar un programa donde la mirada no fuera solo de ofrecer un programa local, sino que tuviera la mirada de qué necesitaban las empresas para internacionalizarse. Así se lanza el Rafaela Exporta, con una CaCEX muy activa, que proponía incluso para aquellas empresas que no eran socias de la cámara. De hecho, las empresas que participaron del programa no eran socias de la CaCEX, y ahí se ve que no había una lógica individualista, sino colectiva. La mirada de la CaCEX fue la misma que tenía el gobierno local, y ahí se pudo llevar adelante. A diferencia de otros programas, todo lo que tiene que ver con la internacionalización tiene una lógica más compleja, hay otros organismos que intervienen, hay otras culturas y hacen que el proceso se complejice.

La CaCEX ha sido un socio fundamental en esto, un socio estratégico fundamental, después teníamos otros socios que convocamos, como el INTI e INTA que participaban del programa inicialmente aportando algunos diagnósticos, pero el socio fundamental fue la cámara. Una vez que se pone en marcha el programa, se hace con una lógica de un 70% de capacitación a las empresas y un 30% de asistencia técnica, pero con el tiempo fuimos corrigiendo eso. Hoy prácticamente tenemos muy poco de capacitación, ya que eso lo adquieren con las asistencias técnicas iniciales del programa, y ha dado mejores resultados en términos de si terminan exportando o no. También esto de entender que la lógica bajo la cual se desarrolla el programa Rafaela Exporta o el CIECEX no es solamente si la empresa logra exportar un producto tangible, es decir, cruzar la frontera con un producto. Yo considero que si una empresa logró por ejemplo inscribir sus productos en Uruguay, aunque no haya exportado, está internacionalizada, está inscripta como exportadora, tiene una experiencia y una capacidad nueva que desarrolló, conoce y fue a visitar a su contraparte, tuvo reuniones virtuales donde empezó a negociar en términos internacionales. Entonces, no solamente medimos los resultados si la empresa exportó un pallet de productos, se miden algunos intangibles que levantan los estándares de las empresas, sabiendo cómo manejarse con organismos extra aduaneros, con las intervenciones de SENASA o de ANMAT, cómo cotizar un producto en el exterior, cómo sacar un precio FOB, son muchas las capacidades que van adosadas, que no necesariamente se ven representadas en cuántos palets exportaron las empresas.

El programa tiene como objetivo principal aumentar la base exportable de las empresas de Rafaela, pero también diversificarla. La industria de Rafaela es muy diversa, se produce de todo menos tabaco y productos vinculados a la refinería. Las exportaciones en cambio están lideradas por las alimenticias, lideradas por las lácteas, y las metalmecánicas que a su vez son

lideradas por las autopartistas. Entonces, se pretendía además diversificar las exportaciones. Primero se hacía mucho hincapié en la capacitación a las empresas, y después veíamos que cuando nos retirábamos del programa, ahí quedaba estancado, y tuvimos que cambiar la lógica. Nos dimos cuenta de que menos es más: trabajamos con 4 o 5 empresas por año, después con otras y así. Era imposible que podamos capacitar a 50 empresas juntas. Además, tuvimos el aprendizaje de que un año era poco para un proceso de internacionalización, y ahora lo trabajamos de manera bianual desde el año 2021.

Del 2011 al 2023 fue cuando más actividades de promoción comercial se generaron solamente desde el municipio, sin ayuda ni de Cancillería, ni de la Provincia. Se fue dos o tres veces a Bolivia, a Paraguay, dos o tres veces a Uruguay, todo en el marco del Rafaela Exporta. Esto es muy importante, que una ciudad tenga la capacidad de llevar a sus empresas sin la ayuda de Cancillería ni de Provincia es un gran logro.

Respecto a ACDICAR, es otro socio estratégico. ACDICAR trabajó en un programa Rafaela Productiva 2020, iniciado en 2010, en donde la internacionalización era un eje de esta planificación estratégica de la ciudad en donde estaban incluidos todos estos programas que empezamos a desarrollar con la CaCEX. Se empezó a pensar no solamente en Rafaela conocida por sus exportaciones, sino por muchos otros eventos internacionales como la cooperación descentralizada, la gestión de proyectos, la vinculación internacional, el posicionamiento internacional de la ciudad, los hermanamientos, todo eso estaba dentro de la planificación estratégica Rafaela 2020, que fue coordinado por ACDICAR con el municipio. De alguna manera, la planificación, la gestión de proyectos y cuestiones vinculadas de manera indirecta a la internacionalización de las empresas se hacía con ACDICAR”.

Entrevistadora: “Siguiendo con el tema de los actores territoriales vinculados en el proceso, lo que noté también en el recorrido que realicé para la investigación, es cómo desde el municipio vincularon en el proceso constantemente al sistema educativo. Entiendo que la vinculación con las universidades fue muy importante, por ejemplo, en el Rafaela Exporta. ¿Cuál es tu opinión respecto a esto?”

Informante clave: “Sí, tal cual. Yo te diría que los centros tecnológicos y los centros de altos estudios o universidades de la ciudad son parte fundamental del sistema de innovación territorial. En este enfoque de la internacionalización creemos firmemente que es con otros actores, es un enfoque multi actoral. Así como se internacionalizan los productos y servicios de las empresas, a su vez, los centros tecnológicos y las universidades también tienen vinculación internacional ellas mismas. De hecho, la UCES viene a la ciudad de Rafaela en el 2006 porque viene a suplir una falta de profesionales de comercio exterior. Antes en las empresas más grandes cuando se empezó a exportar tuvieron que contratar a profesores de inglés para formar parte del sector de comercio exterior de la empresa. La llegada de la carrera de comercio exterior se trabajó en conjunto con la CaCEX, por la necesidad de profesionales que tenía la ciudad. La UCES dotó al programa Rafaela Exporta de estos alumnos que estaban en los últimos años de la carrera y que asistían en calidad de tutores de las empresas, funcionaban como nexo entre las empresas inscritas y las instituciones que participaban. Lo mismo aportó la UTN, con sus estudiantes de Lic. en Organización Industrial nos aportaban su mirada de procesos. Muchas de las empresas que se anotaban eran empresas industriales de manufactura, y esta mirada del proceso industrial era clave para sortear los cuellos de botella que tenían las empresas para exportar. Yo creo que las universidades y los centros tecnológicos, cada uno desde su mirada, aportaron dos cosas: la innovación empresarial y ofreciendo herramientas concretas metodológicas y de gestión a los procesos que después terminan

haciendo a la internacionalización de las empresas. Cuando hablo de centros tecnológicos me refiero sobre todo a INTI, INTA, cada uno de ellos tienen acuerdos con sus contrapartes en otros países, que trabajan también los temas de innovación empresarial, internacionalización, permitiendo el ida y vuelta en los flujos de conocimiento. Tanto las universidades como los centros tecnológicos, ofreciendo herramientas concretas de gestión, del cómo hacer determinados procesos, aportaron muchísimo a la innovación empresarial, en el programa Rafaela Exporta y también por fuera de él, porque siguen en contacto con las empresas después de finalizado el programa.

Por otro lado, me parece super importante mencionar el rol de PRAXIS. Praxis es un instituto que acompañó la gestión de la internacionalización y desarrollo económico de la ciudad en estos años que estás analizando, tuvo una participación muy activa en todas las actividades que venía desarrollando el municipio, apuntalando en donde fuera necesario con aporte de conocimiento, pero lo principal fue que permitió abordar la generación de conocimiento de muchos agentes de la municipalidad y de otros promotores del territorio, permitiéndonos hacer florecer a esos agentes el territorio que nos daban una mano. Eso fue fundamental para mí en todo el proceso de internacionalización. Por eso agradezco haberme podido formar en la Maestría en Desarrollo Territorial, dictada por PRAXIS, porque me ayudó a cómo pensar las políticas públicas de internacionalización”.

Entrevistadora: “Por último, e invitando a focalizar en tu valoración personal sobre la temática, ¿consideras que es correcto afirmar que la internacionalización de las PyMEs rafaelinas tuvo como pilar la existencia de una convergencia público-privada exitosa durante el período en cuestión?”

Informante clave: “Yo creo que no hay que arrojarle los créditos de que las empresas hayan podido exportar. Entiendo y respeto y admiro muchísimo la capacidad individual de cada actor. Todas las PyMEs tienen una capacidad individual importante. Lo que sí creo, es que la posibilidad de exportar y de hacerlo de manera acompañada con esto de evitar cometer algunos errores que ya conocemos, esta experiencia de que cuando trabajamos con varias empresas, aunque no sean del rubro, se generan diálogos donde se comparten experiencias entre ellos aprendiendo todos juntos, sí creo que es el pilar fundamental del proceso. El entorno que se genera para mejorar la competitividad se construye de manera colectiva y me parece fundamental en este proceso.

La convergencia público-privada no es un proceso automático que va solo, es un trabajo de todos los días y de todos los que participamos en esto. No se construye sino es a través del diálogo. Lo más importante es el trabajo en red, que facilitó y aceleró a que varias empresas hoy sigan convencidas de que el camino de la exportación es por ahí, y nos siguen llamando y convocando, seguimos en contacto. Es trabajo horizontal, con cada uno aportando. También la figura de Luis como un intendente cercano y conciliador fue muy importante, el recibía a los empresarios y los escuchaba de forma personal por ciertos temas que les estaban dificultando la exportación, nos reuníamos con ellos y en conjunto buscábamos una solución”.